

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**

**DEPARTAMENTO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA**



**TESIS DOCTORAL**

**La política colonial española: administración central y estatuto  
jurídico-político de las Antillas (1810-1898)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Carlos Pereira Castañares

DIRIGIDA POR

Matilde Azcárate de Luxán

**Madrid, 2002**

LA POLITICA COLONIAL ESPAÑOLA (1810-1898): ADMINISTRACION  
CENTRAL Y ESTATUTO JURIDICO-POLITICO ANTILLANO

Tesis Doctoral presentada por AGUSTIN  
SANCHEZ ANDRES bajo la dirección del Prof.  
JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES

Departamento de Historia Contemporanea  
Facultad de Historia  
Universidad Complutense  
Madrid, 1996



A mi familia

## INDICE

I	LA POLITICA COLONIAL ESPAÑOLA DURANTE EL SIGLO XIX: MODELOS TEORICOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS	
1.	El marco de definición de la política colonial española.....	1
2.	Los modelos teóricos.....	27
	Notas.....	67
II	LOS INSTRUMENTOS DE LA ACCION COLONIAL: LA ADMINISTRACION CENTRAL EN MATERIA COLONIAL (1810-1899)	
1.	Las colonias y la Administración central del Estado durante los dos primeros tercios del XIX.....	76
2.	El Ministerio de Ultramar (1863-1899).....	106
A)	Origen, funciones y evolución.....	106
1.-	El proceso de constitución.....	107
2.-	Competencias.....	122
3.-	Ubicación.....	129
4.-	Evolución de la estructura administrativa.....	131
5.-	El debate en torno al modelo centralizado de organización colonial.....	179
6.-	El proceso de disolución.....	191
7.-	Los organismos consultivos de la Administración colonial.....	198
B)	La dinámica presupuestaria.....	213
C)	Análisis sociológico de la élite ministerial.....	239
	Notas.....	292
III	LA BUSQUEDA DE UN NUEVO MODELO DE RELACIONES CON LOS TERRITORIOS ULTRAMARINOS (1810-1868)	
1.	La cuestión colonial en los primeros proyectos liberales (1810-1823).....	318
A)	La crisis del modelo colonial tradicional (1795-1810).....	329
B)	La frustrada integración de las colonias en el nuevo Estado liberal: las Cortes de Cádiz y el problema colonial.....	340

C) Los intentos de construcción de un marco político-administrativo especial para las colonias durante el Trienio Liberal.....	369
D) Balance del período.....	414
2.La definición de los grandes modelos teóricos de organización colonial (1837-1867).....	421
A) La definición del debate colonial en sentido asimilista: el modelo jurídico-político establecido en 1837 y su incumplimiento.....	432
B) La madurez del modelo teórico autonomista: la Junta de Información (1865-1867).....	470
C) Balance del período.....	505
Notas.....	515

#### IV LA FRUSTRADA INTEGRACION DE LAS ANTILLAS EN EL ESTADO LIBERAL: EL DEBATE EN TORNO AL ESTATUTO JURIDICO-POLITICO COLONIAL ENTRE 1868 Y 1898

1.La cuestión colonial durante el Sexenio: crisis colonial y reforma del estatuto jurídico-político de Ultramar (1868-1874).....	538
A) Puerto Rico como campo de experimentación para el desarrollo de una nueva política colonial (1868-1873).....	550
1.- El proyecto de autonomía de 1869.....	553
2.- El asimilismo reformista y la transformación del régimen colonial.....	575
B) Las colonias en los proyectos de organización federal del Estado (1872-1873).....	617
C) Balance del período.....	642
2.El debate en torno al modelo jurídico-político colonial durante la Restauración (1876-1898).....	647
A) El fracaso de las políticas asimilistas (1876-1897).....	652
1.- El replanteamiento en sentido restrictivo del estatuto jurídico-político de las Antillas (1878-1893).....	661
2.- El asimilismo y la reforma del régimen colonial (1893-1897).....	688

B) La autonomía colonial y el nuevo modelo de relaciones entre las colonias y la metrópoli (1879-1897).....	736
1.- La construcción de un proyecto alternativo de política colonial durante la Restauración.....	738
2.- El modelo autonómico de organización colonial de 1897.....	775
C) Balance del período.....	809
Notas.....	818
V ASPECTOS COLATERALES DEL DEBATE EN TORNO AL MODELO DE ORGANIZACION JURIDICO-POLITICA COLONIAL (1810-1898)	
1.El problema de la representación colonial dentro del modelo político establecido.....	906
2.La pugna entre el Ejecutivo y los Cuerpos Colegisladores en materia de legislación colonial.....	954
3.Elementos de debate en torno a determinadas características de la estructura político-administrativa colonial.....	975
Notas.....	1015
CONCLUSIONES.....	1032
FUENTES Y BIBLIOGRAFIA.....	1062
APENDICE DOCUMENTAL.....	1077

## INTRODUCCION

El punto de partida para la realización de esta Tesis Doctoral fue el interés personal que a lo largo de mi carrera suscitó el estudio de la política colonial española durante un período, el siglo XIX, marcado por la existencia de una profunda ruptura respecto a la etapa precedente, más conocida desde el punto de vista de la política colonial.

Dicho interés fue acentuándose a lo largo de mi formación mixta en Historia de América, Historia Contemporánea y Derecho Constitucional y Ciencia Política. Disciplinas complementarias entre sí, cuyo estudio, conjunto o sucesivo, me llevó a plantear esta cuestión desde una óptica multidisciplinar que transcendiera un estudio clásico de Historia colonial, de Historia de las Relaciones Internacionales o de Historia de la Administración. En este sentido, el estudio de las políticas coloniales aplicadas por España durante el período, de sus objetivos e instrumentos de acción, me abría la posibilidad de abordar conjuntamente el tema desde estos tres ámbitos de análisis.

A ello se unió el constatar que los estudios de carácter multidisciplinar relativos a la historia colonial de este período, se centraban en el análisis de diversos aspectos económicos y sociales del modelo de relaciones establecido entre la metrópoli y las colonias. Esta es la línea seguida, entre otros por los trabajos de M. Moreno Fragonal, J. Maluquer, C. Naranjo, B. Sonesson, M.C. Barcia, L.W. Bergard, P. Estrade, C. Navarro

o E. Moyano, entre otros. En tanto que los principales análisis políticos relativos a los diversos aspectos que caracterizaron al pacto colonial durante esta centuria, no contemplaban el estudio diacrónico de la posición jurídico-político asignada a las Antillas dentro del Estado liberal. En este sentido, los trabajos de R. Mesa, J.M. Jover, E. Hernández Sandoica, J.R. Navarro, L. Figueroa, A. García Ochoa, M. Izard, L. Alvarez, J. Cayuela, A. Bahamonde, C. Sáiz, L. Togores, I. Roldán, J. Piqueras, A. Martínez o J. Rubio, por citar solamente algunos de los estudios más relevantes o recientes, abordaban otras problemáticas concretas dejando abierta dicha cuestión.

Tampoco existían trabajos referidos a las instituciones que protagonizaron el proceso de toma de decisiones en materia colonial a lo largo de este período. El escaso desarrollo de los estudios relativos a la Historia de la Administración central del Estado durante el siglo XIX, limitaba las monografías existentes a los ministerios de Fomento (A. Goaita, 1984), Presidencia del Consejo de Ministros (P. González Mariñas, 1974, y J. García, 1992) y Estado (J. Martínez Cardós, 1972), en este último caso reducido a una mera recopilación legislativa. En este marco, las únicas referencias a los organismos de la Administración central del Estado encargados del diseño y aplicación de la política ultramarina se limitaban a las grandes obras de conjunto (fundamentalmente J.M. García Madaria, 1982), a trabajos

centrados en el estudio de la Administración periférica (J. Celdrán, 1992), así como a una comunicación presentada al IV Symposium de Historia de la Administración (E. Montanos, 1983), breve ampliación de la incompleta secuencia de reestructuraciones administrativas del ministerio contenida en la obra de M. Martínez Alcubilla (1887).

Si nos centramos en el campo de la sociología ministerial tampoco existían estudios relativos a la Dirección general de Ultramar o al ministerio del mismo nombre, limitándose las escasas monografías existentes a un análisis de conjunto sobre la burocracia ministerial del XIX (C. Carrasco, 1975) o sobre las características generales de la élite ministerial de la Restauración (J.M. Cuenca y S. Miranda, 1992).

Todo ello nos llevó a plantear el estudio de la política colonial española entre 1808 y 1898 desde una óptica relativa al estudio de los objetivos y estrategias de las diferentes políticas coloniales desarrolladas por España durante este período. Dicho estudio podía ser enfocado desde distintos puntos de vista, sin embargo, las carencias historiográficas reseñadas anteriormente y las posibilidades de llevar a cabo un análisis multidisciplinar nos llevaron a optar por dirigir nuestro trabajo hacia dos objetivos:

- Por una parte, nos centramos en el estudio del proceso



de conformación de organismos especializados en materia colonial en el seno de la Administración central del Estado. En cuanto que entendíamos que el análisis de dicho proceso resultaba fundamental para comprender determinados procesos de toma de decisiones paralelos al mismo. Lo que, a su vez, nos llevó a concentrarnos en el estudio del ministerio de Ultramar, así como de la élite ministerial que dirigió la política ultramarina.

- Por otra parte, nos planteamos el estudio de la evolución del estatuto jurídico-político colonial, en cuanto a que consideramos que éste constituía el marco básico dentro del cual se desarrolló la acción del Estado hacia las colonias. En este sentido, considerábamos que el predominio de uno u otro modelo de relación colonial determinaría la mayor o menor incidencia durante un período concreto de las diversas manifestaciones económicas, sociales o políticas del pacto colonial.

Este último extremo nos obligó a circunscribir nuestro estudio al ámbito de las relaciones entre España y las Antillas dejando fuera del mismo a Fernando Poo, las Filipinas y a los archipiélagos del Pacífico. Ello vino dado por la diferente naturaleza de la relación establecida por España con estas colonias, lo que se tradujo en la existencia de un marco jurídico-político específico que respondió a condicionantes muy distintos que en el caso antillano y que, además, se mantuvo inalterable durante la casi totalidad del período. En cualquier

caso consideramos, casi desde un principio, que dichos territorios habían de ser objeto de un trabajo específico, en la línea de los ya iniciados por L. Cabrero, L. Togores, M. D. Elizalde, B. Pozuelo, F. Rodao, J. Celdrán o A. Marimon, entre otros.

Dichos objetivos condicionaron la organización de este trabajo y nos llevaron a estructurar al mismo en cinco grandes capítulos.

En el primer capítulo, bajo el epígrafe "La política colonial española: modelos teóricos, objetivos y estrategias" tratamos de establecer un marco conceptual en relación con la política colonial española de este período. Con este objetivo aplicamos la teoría de sistemas y el análisis funcional del proceso de toma de decisiones a las políticas coloniales del período, en general, y al caso de la española, en particular. A partir de dicha extrapolación, tratamos de definir genéricamente los objetivos perseguidos por dichas políticas y los instrumentos concretos utilizados para la consecución de dichos objetivos. Ello nos permitió, a su vez, identificar varios modelos teóricos que sirvieron de referentes a la política colonial española durante el período estudiado y definir, a grandes rasgos, las características revestidas por cada uno de ellos.

Este capítulo era básico para el desarrollo posterior del

trabajo, en cuanto que no disponíamos de obras de referencia relativas a las características revestidas por las diferentes políticas coloniales españolas durante el XIX. En este sentido, la previa definición del carácter y objetivos de cada una de dichas políticas resultaba esencial para abordar el estudio del principal reflejo de las mismas: el estatuto jurídico-político atribuido a las Antillas dentro del Estado español.

En el segundo capítulo, bajo la rúbrica "Los instrumentos de la acción colonial: la Administración central en materia colonial (1810-1899)", abordamos el estudio del proceso de creación de un organismo especializado en materia colonial dentro de la Administración central del Estado.

En una primera parte analizamos el desmoronamiento de la estructura colonial del Antiguo Régimen a lo largo del primer tercio del XIX y el fracaso de los sucesivos intentos de creación de nuevos organismos especializados en esta materia.

En una segunda parte procedemos a estudiar más extensamente al organismo colonial más característico del régimen liberal: el Ministerio de Ultramar. Consideramos que un análisis global de la política colonial española durante la segunda mitad del siglo XIX, no puede ser ajeno al estudio de las características y evolución de dicho organismo, encargado, junto a su inmediato antecesor, la Dirección de Ultramar, de la elaboración y aplica-

ción de la política ultramarina durante la segunda mitad del período.

En este sentido, la evolución de la estructura administrativa y de las funciones de dicho departamento, su dinámica presupuestaria y el debate político relativo a la conservación o supresión del mismo son factores íntimamente ligados al análisis de las políticas coloniales del período. Igualmente, la historia de este organismo no puede entenderse sin acudir al estudio de quienes tuvieron la responsabilidad de tomar decisiones a través del mismo. En este último sentido hemos ampliado nuestro campo de estudio a las características revestidas por la élite ministerial, siguiendo la línea metodológica de los recientes trabajos de sociología ministerial.

El análisis de los organismos consultivos del Estado en materia colonial completa este capítulo.

En los capítulos tercero y cuarto llevamos a cabo el estudio de la evolución del estatuto jurídico-político de las Antillas a lo largo de la totalidad del período estudiado. En este sentido dichos capítulos conforman una unidad, si bien han sido divididos atendiendo tanto a un criterio cronológico como instrumental.

El capítulo tercero, bajo el título "La búsqueda de un nuevo modelo de relaciones con los territorios ultramarinos (1810-

1868)", estudia el derrumbamiento del marco colonial propio del Antiguo Régimen y los primeros intentos de construcción de un nuevo modelo de relaciones con las colonias por parte de los primeros gobiernos liberales.

En este capítulo analizamos el carácter de las políticas coloniales planteadas en el marco de las Cortes de Cádiz y del Trienio Constitucional y el modelo jurídico-político colonial sancionado por las Cortes en 1837, así como las circunstancias que determinaron su incumplimiento. Ello nos lleva a profundizar en el proceso de progresiva conformación de diversas políticas coloniales, alternativas o hegemónicas, basadas en diferentes modelos teóricos. Dicho proceso se produjo a lo largo de ese período, de manera que durante el mismo tendría lugar la creación de los diferentes modelos de organización colonial que van a marcar la política colonial española durante el último tercio del siglo.

Por su parte, el capítulo cuarto titulado "La frustrada integración de las colonias en el Estado liberal: el debate en torno al estatuto jurídico-político colonial entre 1868 y 1898", estudia la evolución del debate político en torno al modelo de relaciones entre las Antillas y la metrópoli entre las dos grandes crisis coloniales que enmarcan el último tercio del período.

En la primera parte analizamos la estrategia adoptada por la mayoría de los gobiernos del Sexenio ante la crisis cubana desde un punto de vista relativo a la reforma del estatuto jurídico-político de Puerto Rico. En este sentido, consideramos que la reforma progresiva del régimen colonial puertorriqueño estaba dirigida, en última instancia, a plantear soluciones extrapolables al caso cubano, por lo que ambos procesos, reforma del marco jurídico-político puertorriqueño y crisis cubana, deben ser analizados conjuntamente.

En un segundo apartado estudiamos el estatuto jurídico-político asignado a las colonias por los distintos proyectos de organización federal del Estado que tuvieron lugar entre 1872 y 1873. Ello nos ha permitido constatar la existencia de una evolución en la postura de los federalistas españoles ante la cuestión colonial, extremo que no había sido resaltado hasta la fecha.

Finalmente, abordamos el estudio de las políticas coloniales aplicadas entre 1875 y 1898 a través de tres períodos perfectamente definidos que han sido objeto de análisis separado: una primera etapa marcada por un giro restrictivo respecto a las políticas asimilistas practicadas durante el Sexenio; una segunda etapa, desarrollada entre 1893 y 1897, caracterizada por el replanteamiento del régimen colonial en transición ya hacia fórmulas mixtas de organización colonial y, finalmente, una última etapa marcada por la creación de un marco jurídico-

político de carácter autonómico.

El quinto y último capítulo, que lleva por título "Aspectos colaterales del debate en torno al modelo de organización colonial (1810-1898)", presenta un carácter complementario respecto a los anteriores. Partimos de la base de que el debate en torno al modelo jurídico-político de las Antillas no se circunscribió al planteamiento de modelos globales de organización colonial, sino que se extendió a una serie de cuestiones colaterales. En el marco de este capítulo analizamos las más importantes de dichas cuestiones.

Por una parte, estudiamos diacrónicamente el debate en torno a la presencia de representantes coloniales en los Cuerpos Legislativos del Estado, así como los mecanismos de representatividad alternativos a la presencia de parlamentarios antillanos en las Cortes de la Nación.

Posteriormente extendemos el marco de análisis a la pugna entablada entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de elaboración de la legislación ultramarina.

Finalmente estudiamos el debate político en torno a algunos aspectos característicos de la organización colonial española en las Antillas, como la concentración de funciones en torno a los gobernadores coloniales y la inexistencia de contrapesos institucionales al poder de los mismos o como el carácter de la

estructura hacendística y fiscal de las Antillas propugnada por los diferentes modelos de política colonial.

Lógicamente, la realización de una Tesis Doctoral basada en el análisis de un período dilatado desde una óptica multidisciplinar, como es el caso, presenta un problema añadido en relación con la multiplicidad de las fuentes disponibles y la subsiguiente necesidad de proceder a una selección rigurosa de las mismas. Paralelamente, la existencia en nuestro trabajo de dos niveles de análisis diferentes nos obligó a trabajar con dos conjuntos de fuentes diferentes, en ocasiones coincidentes pero a menudo de muy diversa naturaleza.

Especial importancia ha revestido el Archivo Histórico Nacional de Madrid, cuya sección de Ultramar está constituida por la documentación que en su día perteneció al Ministerio de Ultramar. De sus fondos, especialmente los de las series "Ultramar" y "Península", hemos obtenido valiosa información, relativa, tanto a la propia evolución de la estructura administrativa y presupuestaria del ministerio, como a la actitud adoptada por diversos sectores políticos ante determinadas coyunturas coloniales. En este sentido dicho archivo ha sido una fuente básica, máxime cuando también los fondos pertenecientes a la Dirección General de Ultramar se encuentran en esta sección, lo



que ha posibilitado el estudio de los antecedentes más directos del ministerio a lo largo de la primera mitad del XIX, así como de diversos aspectos revestidos por el debate colonial desde la década de los cuarenta.

Junto al anterior, otros archivos nos han proporcionado también fondos de inestimable valor documental para diversas partes del trabajo. A través del Archivo de la Presidencia del Gobierno, la mayor parte de cuyos fondos se encuentran en el Archivo General de la Administración, hemos accedido a información de diverso tipo referente a los conflictos entre las administraciones central y periférica en materia colonial, sobre todo en el período inmediatamente anterior a la aparición del ministerio de Ultramar. Dichos conflictos nos proporcionaron a menudo indicios acerca de las posiciones asumidas por los distintos grupos de intereses ante determinados proyectos de reforma colonial. No obstante, la inexistencia de actas del Consejo de Ministros para la mayor parte del período estudiado limita la utilidad de este archivo. Asimismo, en el Archivo General de la Administración se encuentra el Fondo Antiguo para Guinea, de donde, junto a información relativa a la élite ministerial, hemos obtenido datos referidos a aquellos órganos consultivos del ministerio de Ultramar cuyas competencias se extendían a las colonias de Annobon y Fernando Poo.

El Archivo de Indias nos ha proporcionado información

fragmentaria sobre la actitud adoptada por el régimen liberal frente a la cuestión colonial durante las primeras décadas del siglo. En especial en relación con determinados aspectos de la política colonial desarrollada por las Cortes de Cádiz y con el enfrentamiento entre dos concepciones opuestas del asimilismo que tuvo lugar en Cuba entre 1836 y 1837.

El Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores nos ha aportado información relativa a diversas problemáticas que afectaron conjuntamente a los ministerios de Estado y Ultramar.

El Archivo de la Real Academia de la Historia ha sido de gran utilidad a la hora de estudiar determinadas políticas coloniales durante el Sexenio a través de los fondos documentales contenidos en la "Colección Caballero de Rodas". Si bien los problemas planteados por la consulta de la serie "Papeles de Cánovas" han mermado considerablemente la posible utilidad de este archivo.

En el Archivo del Senado y el Archivo de Protocolos Notariales de Madrid hemos podido localizar datos fragmentarios referentes a la biografía y los *curricula* de diversos miembros de la élite ministerial.

El hecho de que los fondos de la Biblioteca del ministerio de Ultramar fueran absorbidos por la Biblioteca Nacional tras la disolución de aquel, ha determinado que en la sección de manuscritos de este centro de investigación encontremos inte-

resante aunque dispersa información, relativa a diversas coyunturas de crisis colonial, así como a la estructura del Ministerio de Ultramar y sus precedentes.

Finalmente, el Archivo del Consejo de Estado, a través de su sección de "Ultramar", nos ha aportado informaciones puntuales acerca de los problemas de superposición de funciones, planteados entre los diferentes órganos de la Administración central con competencias en materia colonial.

Aún más importancia para la ejecución del trabajo han tenido las fuentes impresas, cuya consulta se ha efectuado en la Biblioteca Nacional, la Hemeroteca Nacional, la Biblioteca del Senado y la Biblioteca del Ministerio de Administración Pública.

En este sentido, han tenido especial relevancia las distintas recopilaciones legislativas, dentro de las cuales, la Colección Legislativa de España, a través de sus secciones de "Disposiciones Generales" y de "Consultas al Consejo de Estado", ha sido una de las fuentes básicas a las que hemos acudido en repetidas ocasiones, completada por el recurso ocasional a la Gaceta de Madrid y, para las dos últimas décadas del siglo, con los sucesivos apéndices del Diccionario de la Administración Española de M. Martínez Alcubilla.

Similar importancia han tenido las distintas versiones del Diario de Sesiones de Cortes, cuya consulta ha sido especialmente

importante en el caso de los tres últimos capítulos del trabajo para los que constituye una fuente de inestimable valor. En este sentido, el doctorando hubo de realizar una recopilación completa de todas las discusiones sobre política colonial que tuvieron lugar entre 1811 y 1898.

Por su parte, las cifras relativas a los gastos de la Administración central del Estado dependiente de los Presupuestos Generales, provienen de las series presupuestarias contenidas en Cuentas del Estado español.1850 a 1890-91 y Cuentas del Estado español.1890-91 a 1907, aportadas para la época por J.M. Retes y A. González respectivamente.

El conjunto de fuentes, en su mayoría del siglo XIX, recopiladas en el Indice Biográfico de España, Portugal e Iberoamérica, del que existe un archivo microfichado en la sección de Bibliografía de la Biblioteca Nacional, ha resultado básico a la hora de recoger datos biográficos sobre la mayoría del elenco ministerial.

Finalmente hay que resaltar la importancia revestida por la prensa del período para la realización de numerosos aspectos de este trabajo. La diversidad ideológica de la misma ha permitido contrastar las diversas posturas adoptadas por los diferentes grupos políticos respecto a distintas coyunturas estudiadas.

Otros centros de investigación, ya de carácter puramente

bibliográfico, cuyo uso ha sido necesario para la ejecución de esta Tesis Doctoral han sido, al margen de la Biblioteca Nacional y de la del Ministerio de Administración pública, ya citadas, la Biblioteca Hispánica, dependiente del Instituto de Cooperación Iberoamericana, la Biblioteca del Centro de Estudios Constitucionales, la Biblioteca de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense, la "Colección puertorriqueña" de la Biblioteca de la Universidad de Puerto Rico, la Public Library of New York y, finalmente, la Biblioteca de la Escuela Diplomática.

Desde una óptica metodológica nuestro trabajo se caracteriza por una pretensión multidisciplinar. Con ello hemos pretendido trascender el marco revestido tradicionalmente por los estudios de Historia colonial, Historia de las relaciones internacionales e Historia de la Administración, para abordar el tema objeto de estudio desde una perspectiva conjunta a estos tres campos.

En este sentido, hemos enfocado el estudio del marco conceptual de la política colonial del período aplicando a este campo la teoría de sistemas y el análisis funcional del proceso de toma de decisiones. Instrumentos interpretativos desarrollados recientemente por la politología e íntimamente ligados a las nuevas líneas interpretativas surgidas en el campo de la Historia de las Relaciones Internacionales, especialmente, en el ámbito

de los estudios relativos a la Administración Exterior del Estado, aún poco desarrollados en España.

Paralelamente hemos llevado a cabo el estudio de los diversos organismos especializados del Estado en materia colonial que se sucedieron a lo largo del período, utilizando la metodología clásica de los estudios de Historia de la Administración. En especial el modelo seguido por aquellos administrativistas que han escrito las escasas monografías ministeriales existentes para el período.

Pero al mismo tiempo hemos pretendido transcender dicho esquema mediante la ampliación de nuestro ámbito de estudio a las élites ministeriales, siguiendo en este aspecto la novedosa metodología sociológica aplicada recientemente el análisis histórico por J.M. Cuenca y S. Miranda.

Finalmente, el estudio de la evolución del estatuto jurídico-político de las Antillas hubiera estado incompleto sin realizar un análisis exhaustivo del carácter de los diversos proyectos de organización colonial que fueron objeto de debate político. Extremo cuya realización solo ha sido posible a partir de la aplicación de la metodología utilizada por la Historia del Derecho y de las Instituciones para el análisis de modelos de organización.

Con ello hemos pretendido enriquecer una Tesis Doctoral perteneciente al ámbito de la Historia colonial y basada en el

análisis de un proceso histórico -la evolución de la política española hacia las Antillas en el XIX- en el que individuos, intereses, instituciones y leyes se interrelacionan dando lugar a la elaboración de decisiones que marcan la evolución de dicha política.

Las hipótesis de trabajo de las que partíamos antes de iniciar esta investigación y que esta Tesis Doctoral ha intentado solventar son las siguientes.

1.- Nuestro principal objetivo fue determinar si, como creíamos, podían distinguirse varias políticas coloniales distintas dentro de la acción de España hacia las Antillas a lo largo del siglo XIX. Si como esperábamos dicha cuestión era resuelta en sentido afirmativo, este extremo nos habría de permitir posteriormente la identificación y caracterización de dichas políticas.

A su vez ello nos llevó a cuestionar la existencia de una presunta continuidad entre la política colonial propia del Antiguo Régimen y la seguida por el régimen liberal durante las primeras décadas del siglo. Considerábamos que dicha postura constituía una mera transposición al análisis colonial, de la teoría relativa a la inexistencia de una verdadera revolución burguesa en España durante los dos primeros tercios del XIX. Hipótesis actualmente rechazada por la mayoría de los contempora-

nistas.

Paralelamente hubimos de replantear el carácter atribuido tradicionalmente al modelo teórico hegemónico de la política colonial española durante este período: el *asimilismo*. Con ello tratábamos de demostrar que dicho concepto había servido de cobertura para englobar a políticas de signo muy diferente e incluso contradictorio.

2.- En estrecha relación con la hipótesis anterior nos planteamos estudiar en qué medida las coyunturas de mayor apertura política en España se correspondieron con el desarrollo de políticas coloniales menos restrictivas, es decir, que otorgaran un mayor protagonismo a los grupos de intereses locales frente a los metropolitanos.

Ello nos condujo a cuestionar la hipotética unilinealidad de la política colonial española durante los tres primeros cuartos del siglo, en especial el presunto conservadurismo adoptado por la totalidad de los gobiernos del Sexenio frente a la cuestión colonial.

3.- Otra de las hipótesis de trabajo que marcaron el desarrollo de nuestro estudio trataba de demostrar que la concesión de la autonomía a las Antillas en 1897 no constituía, como sostienen algunos autores, un epifenómeno derivado exclusivamente de



razones exógenas a la dinámica colonial española, sino que, por el contrario, constituía la culminación de un largo proceso de maduración de proyectos políticos alternativos de carácter autonómico.

4.- También nos propusimos constatar en que medida la evolución de la Administración central en materia colonial, en especial del Ministerio de Ultramar, constituyó un reflejo de las distintas políticas coloniales aplicadas por España durante el período.

En este sentido, la mayoría de los especialistas ha aludido repetidamente a la inestabilidad de dicho organismo, sin embargo en ningún momento se hace referencia a las causas de dicho fenómeno. Desde esta óptica, nos propusimos comprobar si dicha inestabilidad respondía a la propia dinámica derivada de la cambiante actitud adoptada frente a la problemática colonial por los diferentes gobiernos que se sucedieron a lo largo del período, o, por el contrario, se inscribía en el marco genérico de la evolución del conjunto de la Administración central del Estado.

Este planteamiento nos llevó a poner en cuestión la extensión de dicha inestabilidad a toda la etapa, dada la existencia de diferentes coyunturas políticas y coloniales a lo largo de la misma.

Para ello era preciso trascender la mera acumulación

diacrónica de disposiciones de distinto tipo, característica del trabajo de los administrativistas, para proceder a un análisis sincrónico de cada caso, buscando la relación directa que siempre debe existir entre la norma y su casuística concreta.

Este extremo nos llevó, en el caso del Ministerio de Ultramar, a extender el campo de estudio a la propia dinámica presupuestaria de este departamento, poniéndola en relación con la del resto de la Administración central del Estado. Con ello, pretendíamos determinar si, como creíamos, existía una relación directa entre el nivel de disponibilidades presupuestarias y la evolución de la estructura de los organismos especializados en materia colonial de la Administración central del Estado. El objetivo era relacionar a su vez este nivel de análisis con el anterior, a fin de complementarlo.

5.- Finalmente, otra hipótesis en torno a la cual centramos nuestro trabajo consistió en determinar si la élite política que protagonizó el proceso de toma de decisiones en materia colonial estuvo constituida por expertos en esta materia o si, como pensábamos, su designación respondió a otro tipo de razones. Si bien a lo largo del trabajo hubimos de limitar nuestro estudio a la élite que desempeñó la cartera de Ultramar.

Nuestro propósito fundamental era establecer el grado de preparación de este grupo para el desempeño de la cartera de

Ultramar, empleando para ello diferentes niveles de análisis que hicieran referencia a la edad de desempeño del cargo, al nivel de formación recibida, a la experiencia político-administrativa previa y, finalmente, al grado de conocimiento acerca de las diversas facetas del gobierno y administración de las colonias, así como de su problemática.

En última instancia, pretendíamos con ello constatar que el órgano de la Administración central encargado del diseño y aplicación de la política colonial entre 1863 y 1898, no fue dirigido, durante la mayor parte de su existencia, por un conjunto de individuos con experiencia en materia de administración colonial.

En otro nivel de análisis, el estudio del origen geográfico y de la adscripción socio-económica del elenco ministerial, debía permitirnos establecer si, como creíamos, existió una correspondencia directa entre el interés de determinados grupos regionales por el mundo colonial y la participación de representantes de dichos grupos al frente del Ministerio.

## CAPITULO I

LA POLÍTICA COLONIAL ESPAÑOLA DURANTE EL SIGLO XIX:

MODELOS TEÓRICOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS.

## 1 EL MARCO DE DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA COLONIAL ESPAÑOLA

### La condición colonial de los territorios extraeuropeos bajo soberanía española.

La palabra colonia admite varias definiciones. En este sentido, desde una óptica biológica designa a un conjunto asociado de organismos vivos, mientras que en el campo de la demografía define tanto al conjunto de individuos de un país que viven en otro, como al grupo humano establecido en un territorio despoblado. Incluso dentro de la Ciencia Política la palabra colonia cambia de sentido según la época y el modelo analizados: poco tienen de común entre sí el núcleo griego autónomo fundado por un *oikistes* y el *emporium* cartaginés, pero mayores aún son las diferencias que separan a ambos de las factorías de las ciudades-estado medievales, así como las existentes entre todos estos modelos y los inmensos imperios coloniales administrados por las principales potencias mundiales entre los siglos XVI y XX.

No obstante, en un contexto referido al siglo XIX dicho término presenta unas connotaciones muy definidas.

Tradicionalmente se aplicó el concepto de colonias a los territorios subordinados como resultado del control político directo ejercido por pueblos europeos o de origen europeo sobre

pueblos de otras razas. Ello, como señala D.K. Fieldhouse, no dejaba de plantear problemas, en cuanto a que parecía excluir del marco de las relaciones coloniales a las colonias de poblamiento y a las establecidas por grupos extraeuropeos.<sup>1</sup>

De ahí que desde la década de los setenta comenzara a aplicarse genéricamente el término a todo tipo de territorio, geográficamente exterior al ámbito tradicional del Estado-Nación metropolitano, cuyos grupos humanos autóctonos fueran ajenos al proceso de toma de decisiones relativas a dicho territorio.

Es decir, siguiendo la definición clásica de C.J. Smith, existiría una relación colonial cuando las decisiones relativas a un grupo políticamente organizado son adoptadas en otro lugar, por un gobierno que carece de representatividad respecto a las colectividades existentes en aquel territorio, con lo que, a menudo, obedecen exclusivamente al beneficio de la potencia colonial y de su población, tanto si ha permanecido en la metrópoli como si se ha establecido en la colonia.<sup>2</sup>

Respecto a este último extremo, R. Strausz-Hupe considera que puede existir una relación colonial entre territorios separados por barreras naturales o por lo que este autor denomina "fronteras invisibles", refiriéndose a barreras de tipo étnico o histórico que determinan la existencia de un hecho diferencial, pero dicha relación nunca podrá darse entre pueblos mezclados en una zona geográfica homogénea que formen parte de una misma

unidad política.<sup>3</sup>

En este mismo sentido, P. O'Brien ha insistido recientemente en excluir de esta categoría a las relaciones de subordinación planteadas por la existencia de minorías discriminadas dentro de un estado independiente y políticamente homogéneo.<sup>4</sup> Si bien consideramos que dicho concepto podría extenderse perfectamente a las mayorías en determinados casos (Ruanda, Burundi, Sudáfrica).

Tras determinar el concepto de colonia conviene aclarar la pertinencia de su aplicación a los territorios extraeuropeos situados bajo la soberanía española a lo largo del siglo XIX, en cuanto a que existe una cierta polémica historiográfica en torno al tema.

El núcleo de dichos territorios estaba constituido por fragmentos dispersos del antiguo imperio colonial emancipado de España en las primeras décadas del siglo: Cuba, Puerto Rico, Filipinas y el archipiélago de las Marianas. Colonias a las que se añadirán, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, un pequeño enclave en el Golfo de Guinea (1858) y los archipiélagos de las Carolinas y las Palaos en el Pacífico (1885), territorios que, si bien estuvieron nominalmente bajo la soberanía española desde mucho tiempo antes, carecieron de una presencia continuada del Estado hasta este momento.<sup>5</sup>

Si el carácter colonial de los territorios asiáticos y africanos siempre estuvo claro, en el caso de las colonias antillanas existió una cierta ambigüedad en relación con la consideración jurídico-política revestida por las mismas.

Dicha confusión derivaba del hecho de que los sucesivos ordenamientos constitucionales adoptados por el Estado español a lo largo de este período, equipararon nominalmente a estos territorios con el resto del Estado, en calidad de "provincias de Ultramar". Si bien, matizando inmediatamente este extremo a través de la supeditación de dichas "provincias" a una legislación especial, traducida a su vez en la existencia de un modelo político-administrativo de carácter colonial.<sup>6</sup>

Este extremo ha llevado a una parte de la historiografía tradicional a defender la tesis de que dichos territorios nunca fueron realmente colonias sino partes de pleno derecho del Estado español. En esta línea R. Levene y D. Ramos, entre otros, sustentaron sus tesis en el carácter de reinos y provincias atribuido a los territorios ultramarinos por la legislación indiana, cuya vigencia se extendería a las Antillas durante gran parte del período, y una de cuyas manifestaciones, la Ley 13, Título 2º de la Recopilación de Leyes de Indias, establecía lo siguiente: "Porque siendo de una corona los reinos de Castilla y de las Indias, las leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros deben ser lo más semejantes y conformes que ser pueda."<sup>7</sup>



Sin entrar en la polémica relativa al carácter del modelo colonial del Antiguo Régimen, hemos de rechazar la validez de las tesis formuladas por dichos especialistas para el siglo XIX. Como ha señalado J. Lalinde, la consideración de Cuba y Puerto Rico como "provincias ultramarinas" a lo largo de este período no respondería más que al uso de un eufemismo intermedio entre dos conceptos más correctos: los de dominio y colonia.<sup>8</sup>

La reorganización del sistema colonial afrontada por las Cortes de Cádiz conllevó el problema añadido de redefinir la posición ocupada por los territorios ultramarinos dentro del nuevo marco liberal del Estado.

Dicho problema ya había sido planteado por la Junta Suprema, que en un decreto de 22 de enero de 1809 se había sentido obligada a declarar que los "dominios de Ultramar" no eran "colonias y factorías", sino una "parte esencial e integrante de la Monarquía española".<sup>9</sup> Con ello se contraponía el concepto de colonia al de dominio, término mucho más genérico que engloba al anterior.

El concepto de dominio, que L. Cruz equipara al de "posesión",<sup>10</sup> sería extensivo, según J. Lalinde, a "Todo aquel territorio sobre el que una Nación ejerce su poder, pudiendo o no ser una colonia (...) pero que no es nunca la Nación misma sino un territorio externo a ésta".<sup>11</sup> Con la utilización de este concepto sumamente ambiguo se trataba de evitar el reconocimiento del carácter colonial de los vastos espacios ultramarinos. Sin embargo, pese a su vaguedad, el nuevo concepto planteaba una contradicción insalvable con la fórmula

contemplada en el Decreto de la Junta, en donde se establecía que tales dominios o posesiones constituían una parte esencial e integrante de la Monarquía, ya que, según la definición anterior, el término dominio solo podía ser aplicado correctamente a un territorio externo a la Nación.

El siguiente paso en esta dirección lo darían los constituyentes de 1812 al introducir el término que posteriormente se haría extensivo a la mayor parte del período: el de "provincias de Ultramar" (arts.37, 61 y 80 de la Constitución de 1812).<sup>12</sup> Si bien, junto a la nueva calificación, continua subsistiendo la anterior de "dominio" (arts.18 y 21) y se introduce para las Antillas un nuevo criterio de carácter geográfico a través de su tipificación como "islas" (art.10).<sup>13</sup>

Dicha terminología sería recogida por los ordenamientos constitucionales posteriores, que reproducen la ambigua utilización de tres conceptos diferentes para referirse a las Antillas, en sustitución del término apropiado al estatus colonial revestido por las mismas durante este período.

El interés de los diversos gobiernos que se sucedieron a lo largo del siglo XIX por negar la condición colonial de dichos territorios llevaría incluso a emitir un Decreto, en marzo de 1827, amonestando a la Audiencia de Puerto Rico por haber empleado en una sentencia el término colonia y previniendo a toda

la Administración colonial para que, en lo sucesivo, se limitara a usar la denominación de provincias de Ultramar.<sup>14</sup>

No obstante, la terminología oficial referente a las Antillas no evitó que la sociedad colonial en su conjunto y los grupos liberales metropolitanos más radicales utilizaran el término "colonia" para referirse a dichos territorios. En este sentido, la articulación de modelos alternativos de política colonial de carácter autonómico incorporó dicho concepto al debate político. Si bien, a menudo, ello se realizó desde una posición equívoca, centrada en despojar al término de sus connotaciones negativas y utilizarlo para remarcar el particularismo antillano.<sup>15</sup>

Por todo lo anterior creemos que la determinación del estatus colonial revestido por las Antillas trasciende un análisis puramente formal de la terminología jurídica empleada.

En este sentido, consideramos que la condición colonial de dichos territorios es evidente. No pretendemos extendernos sobre los diversos elementos que definen la existencia de una relación colonial, que por lo demás han sido bien estudiados (desigualdad del marco jurídico aplicado, en especial en lo que a los derechos del individuo se refiere; falta de representatividad y matizaciones a la misma cuando finalmente es implantada; estructura político-administrativa particular; anormal presencia de los

mecanismos coactivos del Estado; existencia de un modelo de relaciones económicas desigual...).<sup>16</sup> La presencia de todos estos elementos, de forma más o menos matizada, en el análisis del carácter y organización de los territorios ultramarinos españoles durante el siglo XIX, nos permite constatar que aquéllos estuvieron integrados mayoritariamente por un grupo humano que, aunque organizado políticamente, careció de poder político, es decir, de la facultad de poder adoptar por sí mismo las decisiones relativas a lo que C.J. Smith denomina los objetivos del cuerpo social y los medios para alcanzar dichos objetivos, ya que éstos eran determinados desde la metrópoli.<sup>17</sup>

Dichos territorios, al margen de la terminología empleada para referirse a los mismos, tuvieron, por lo tanto, un inquestionable carácter colonial.

### **Elementos de definición de una política colonial.**

La existencia de territorios coloniales dentro del ámbito de soberanía de un Estado presupone necesariamente la articulación y desarrollo de una política colonial. En este contexto debe rechazarse el tópico relativo a la inexistencia de una verdadera política colonial por parte de los sucesivos sistemas políticos y gobiernos que se alternaron en España a lo largo del siglo XIX.

Ahora bien, antes de analizar las políticas coloniales desarrolladas por el Estado liberal español durante el siglo XIX, hemos de proceder a definir, a grandes rasgos, qué elementos configuran la política colonial de un Estado.

Según los planteamientos enunciados de forma genérica por J.P.W. Lapierre, la política colonial de un Estado estaría constituida por el complejo de decisiones sucesivas y simultáneas dirigidas hacia la determinación de unos objetivos concretos relacionados con las colonias de dicho Estado, así como por el conjunto de medidas instrumentales o de ejecución arbitradas para la consecución de dichos objetivos.<sup>18</sup>

Es decir, como todo conjunto de acciones políticas dirigidas a una esfera de actividad concreta, una política colonial estaría definida por la existencia de una serie de objetivos en relación con las colonias y por unos instrumentos de acción a través de los cuales se trataría de alcanzar dichos objetivos. O lo que es lo mismo, por lo que C.B. Mac Pherson denomina respectivamente "decisiones estratégicas" y "decisiones tácticas", junto a las que existiría un tipo marginal de "decisiones rutinarias", fruto del desarrollo burocrático de los dos tipos de decisiones anteriores a través de las vías y medios preestablecidos.<sup>19</sup>

Tanto las decisiones estratégicas como las tácticas estarían

delimitadas por el binomio constituido por los *recursos* y *apremios* de un gobierno en materia colonial.

Entendiendo por *recurso*, de acuerdo con la definición clásica de T.J. Cottle y J. Marsh, todo cuanto contribuye a mantener o acrecentar las posibilidades de acción del sistema político respecto a una cuestión concreta, o lo que es lo mismo, de una nación o un gobierno respecto a su política colonial, y por *apremio*, todo cuanto tienda a limitar la variedad de posibilidades de decisión de un estado o de un gobierno a la hora de formular sus objetivos en materia colonial, así como las estrategias planteadas para alcanzarlos, que, en conjunto, constituyen la política colonial de dicho estado.<sup>20</sup>

Obviamente, como sucede en el caso español, cuanto más apremiado se halla un sistema, menor es su capacidad de innovar, es decir de plantear y aplicar modelos alternativos no ensayados con anterioridad, y, por consiguiente, menor es su capacidad de enfrentarse por sí mismo a los cambios de su entorno, tendiendo a reproducir, en la medida de sus posibilidades, las pautas generales del período, para las que a menudo no está adaptado.

El análisis de los objetivos y tácticas que constituyen, *strictu sensu*, dichas políticas coloniales nos permite acercarnos al proceso de conformación de las decisiones en materia colonial. Es decir, al estudio de los intereses existentes en un cuerpo

político, de cómo se coordinan estos intereses, de la forma en que se articulan a través de los partidos y de la manera en que los órganos de decisión convierten sus demandas en decisiones legislativas generales, administrativas o judiciales, así como del impacto de dichas decisiones sobre las fuerzas sociales actuantes.

Lógicamente, es imposible que los intereses de todos los grupos integrados en un cuerpo político sean coincidentes. Por el contrario, dichos intereses son a menudo global o parcialmente contradictorios entre sí. En el caso de la política colonial, como afirma O'Brien, dichas contradicciones tienen lugar en dos niveles, en cuanto a que, por una parte, enfrentan entre sí a los distintos intereses existentes respectivamente dentro de la metrópoli, pero, por otra, oponen el conjunto de dichos intereses a los de la colonia.<sup>21</sup>

En este sentido, el grado de desarrollo relativo de la metrópoli frente a la colonia determinará la mayor o menor intensidad del enfrentamiento entre los intereses de uno y otro ámbito. Extremo que ha llevado a R. Mesa a resaltar el carácter caduco del sistema colonial español y a S.J. Stein a hablar del "anómalo estatus de España como potencia colonial".<sup>22</sup>

En la medida en que distintos intereses se articulen en torno a objetivos comunes y consigan imponer dichos objetivos de forma sistemática frente a los del resto, así como en función del grado

en que dicha imposición tenga lugar, se producirá el desarrollo por la metrópoli de una u otra política colonial, paralelamente al planteamiento de diversas políticas alternativas. La continuidad de dichas políticas vendrá dada a su vez por el nivel de consenso suscitado por éstas entre los diversos intereses existentes.

En este sentido, el tipo de objetivos que predominan finalmente en un sistema político, así como la naturaleza de los correspondientes instrumentos desarrollados para alcanzar los mismos, determinan el carácter de las políticas coloniales aplicadas por un Estado o gobierno, que, en la zona y durante el período estudiados, van a girar en torno a tres grandes modelos teóricos de política colonial: autonomismo, asimilismo e *identismo*.

### Los referentes externos de la política colonial española hacia las Antillas: el mundo colonial americano en el siglo XIX.

El proceso de conformación del modelo de Estado liberal-burgués en las viejas metrópolis coloniales a lo largo del siglo XIX y la aparición de un nuevo contexto económico internacional supusieron un replanteamiento generalizado del antiguo "pacto colonial" establecido entre las colonias americanas y sus metrópolis.



Los factores que influyeron en este proceso fueron de diversa índole.

Por una parte, como ha señalado K. Noetink para el Caribe holandés, el nuevo orden económico derivado de la Revolución Industrial determinó que en las más desarrolladas de estas sociedades tuvieran lugar procesos de acumulación de capital que, pese a revestir diferentes formas, supusieron en todos los casos la creación de una incipiente burguesía, cuyas posibilidades de desarrollo y de participación política estaban limitadas por el régimen colonial preexistente.<sup>23</sup> Este extremo sería especialmente intenso en aquellos casos en que la antigua metrópoli no pudo asumir con éxito el nuevo papel que la revolución industrial atribuía a cualquier potencia colonial. De ahí que R. Mesa o S. Stein consideren al colonialismo español como un anacronismo respecto a las características que tipifican al colonialismo del período.<sup>24</sup>

Paralelamente, como D. Bushnell y N. Macaulay han resaltado, la construcción de modelos políticos representativos en la metrópoli entraba en abierta contradicción con la marginación del proceso de decisión política de aquellas colonias que habían conseguido un cierto grado de desarrollo.<sup>25</sup> En este sentido, la conformación del Estado-Nación liberal planteaba diferentes problemas respecto al lugar que las antiguas posesiones coloniales habían de ocupar dentro del mismo y a la fórmula concreta que

había de revestir su inserción dentro del nuevo marco estatal.

Finalmente, la independencia de la mayor parte del continente constituía un modelo a seguir para aquellas partes del viejo mundo colonial que no habían podido incorporarse al proceso emancipador en sus dos primeras fases. Ello se tradujo en el desarrollo de los aparatos coactivos imperiales desplegados en la zona, lo que, como señala recientemente J. R. Navarro, no dejaría de tener consecuencias duraderas en el caso de las Antillas españolas.<sup>26</sup>

La respuesta de las metrópolis coloniales ante la nueva situación varió en función de los diferentes casos. No obstante, pueden distinguirse con carácter general tres grandes modelos teóricos relativos al marco de las relaciones colonias-metrópoli. Los tres condicionaron, si bien en muy diferente medida, las políticas coloniales aplicadas por España a lo largo del período. No obstante, antes de comenzar a analizar los mismos es necesario conocer las características generales revestidas por los diferentes sistemas coloniales establecidos en América durante el siglo XIX.

## **Las colonias británicas en América.**

Durante el siglo XIX el sistema colonial británico se caracterizó por presentar dos modelos de organización colonial diferentes.

Por una parte, las Antillas inglesas formaron parte de un modelo jurídico-político que, a grandes rasgos, caracterizó a lo largo del período a un tipo de colonias definidas como "colonias reales".<sup>27</sup>

En dichas colonias un gobernador nombrado directamente por la Corona concentraba la totalidad de los poderes. El gobernador podía ser asistido en el ejercicio de sus funciones por un consejo privado de carácter consultivo e integrado por funcionarios, representantes de determinadas corporaciones o personalidades de la sociedad colonial, designados directamente por el propio gobernador o por la Corona. Paralelamente se implantaba en dichas colonias un marco jurídico específico, adaptado a los particularismos locales y distinto del metropolitano.

De ahí que este sistema se caracterizara por la ausencia de contrapesos institucionales al poder del gobernador dentro del mundo colonial, lo que determinaba que el único límite a la discrecionalidad de éste proviniese del poder de supervisión del Gobierno de la metrópoli.

Este sistema de organización colonial fue el que prevaleció durante la mayor parte del período en Jamaica, Trinidad, Tobago, las islas de Barlovento, Belice, Barbados, Guayana y las islas de Sotavento.

Este modelo fue aplicado con carácter general por Gran Bretaña a sus posesiones coloniales en Africa o Asia. Sin embargo, en el Caribe fue evolucionando a lo largo del siglo XIX hacia fórmulas intermedias respecto a la autonomía. De manera que, en el caso de Jamaica, Barbados, Guayana y las islas de Sotavento, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX tuvo lugar la creación del embrión de auténticos cuerpos legislativos coloniales.

En el período estudiado, dichos organismos fueron parcialmente electivos y revistieron un carácter meramente consultivo. En este sentido, sus informes tuvieron un carácter orientativo e incluso, en algún caso, su aprobación fue preceptiva para la acción legislativa, cuya iniciativa, sin embargo, siguió siendo detentada en exclusiva por el gobernador.

Si bien en el caso de Jamaica dichos cuerpos llegaron a trascender un papel puramente consultivo para compartir con el gobernador determinadas competencias legislativas, sus actos fueron sometidos a la sanción del gobernador y del propio gobierno metropolitano, que se reservaba además el poder de

desaprobar cualquier acto de la Cámara colonial que considerase contrario a sus intereses. Asimismo toda la legislación emitida por este Cuerpo que incurriese en contradicción con la metropolitana era nula de origen en virtud de la *Laws Validity Act* de 1865.

Este sistema, pese a que suponía un avance respecto al modelo tradicional caracterizado por la ausencia de cualquier institución representativa, no llegó a desembocar en modelos autonómicos de organización colonial. En el único caso en que dichas instituciones llegaron a asumir una parcela significativa de la iniciativa legislativa, Jamaica, la incapacidad de las élites locales para hacer frente al mantenimiento del orden social produjo una regresión hacia formas de gobierno no representativas.<sup>28</sup>

Frente al modelo de organización colonial establecido en las Antillas británicas, el Canadá comenzó a disfrutar desde la década de los cuarenta de un régimen autonómico. Dicho sistema sería extendido posteriormente a las colonias de poblamiento británicas de Australia y Nueva Zelanda, así como a Sudáfrica.

Este modelo jurídico-político inspiró el pensamiento de los autonomistas antillanos. En este sentido, el sistema autonómico establecido por Gran Bretaña en Canadá y su evolución posterior constituyeron el principal referente externo para los modelos

alternativos de política colonial española planteados a lo largo del siglo XIX. Por ello es necesario analizar, siquiera de una manera somera, las características generales revestidas por dicho modelo.<sup>29</sup>

El sistema colonial semiautonómico existente en Canadá con anterioridad a la revolución de 1840 se caracterizaba por su naturaleza oligárquica.

Bajo dicho sistema, un gobernador británico, nombrado directamente por la Corona y responsable exclusivamente ante el *Colonial Office*, gobernaba cada una de las provincias que integraban la colonia.

Esta autoridad era asistida en el ejercicio de sus funciones por un Consejo Ejecutivo, cuyos integrantes representaban a los principales grupos oligárquicos de la sociedad colonial. Pese a su carácter consultivo esta institución aglutinaba una gran parte del poder real, dado el carácter generalmente vitalicio de sus miembros y la importancia conferida en el sistema político británico a una institución que se caracterizaba por representar a los más importantes grupos de presión anglosajones de la colonia: el comercio, la Administración y la iglesia.<sup>30</sup>

Junto a estas instituciones existía una Asamblea colonial, elegida por un sistema de sufragio restringido que permitía a la minoría urbana anglosajona disponer de una amplia mayoría dentro

de la misma. Sus competencias se extendían a la aprobación de la legislación colonial, tanto a iniciativa propia como del Gobierno metropolitano, y a la aprobación de los presupuestos coloniales. Sin embargo, sus facultades se encontraban muy limitadas desde una doble óptica. Por una parte, las principales fuentes de ingresos de la colonia se encontraban al margen del ámbito de competencia de la Asamblea, lo que matizaba considerablemente el papel jugado por la misma respecto a la política tributaria y presupuestaria de la colonia. Por otra parte, la acción legislativa de la Asamblea estaba sometida a un triple filtro, ya que podía ser revisada por el Consejo, vetada por el gobernador o remitida por éste a la consideración del *Colonial Office*.<sup>31</sup>

Estas circunstancias, unidas al hecho de que el gobernador no era responsable ante la Asamblea sino ante el Gobierno metropolitano, suponían que el poder real residiera en la figura del gobernador colonial y en el Consejo.

Desde la década de los treinta este sistema va a entrar en crisis por la presión de los sectores sociales de origen francés que no se consideraban suficientemente representados.

Sin embargo la mayoría de estos sectores no va a cuestionar la relación colonial establecida con Gran Bretaña, ya que, como señala Mac Ianis, existía un consenso general respecto a la necesidad de mantener los vínculos con la metrópoli.<sup>32</sup> En este

sentido, dichos sectores circunscribieron sus demandas a la revisión del régimen colonial, como puso de manifiesto el fracaso de la revolución de 1837.

Paralelamente, el estallido de la crisis económica de 1836, que afectó a importantes sectores manufactureros británicos, determinó la aparición en la metrópoli de un poderoso grupo de presión (el *Anti-Corn Law Association*) dispuesto a apoyar la concesión de un autogobierno a las colonias a cambio de que éstas mantuvieran abiertos sus mercados al comercio metropolitano.<sup>33</sup>

Como consecuencia de este consenso comenzarían a implantarse en Canadá una serie de medidas tendentes a la creación de un modelo de gobierno autonómico representativo y responsable. A la aprobación de la *Union Act* en 1840 que unificaba el Alto y Bajo Canadá sucedió el reconocimiento de la plena responsabilidad del gabinete colonial ante las Cámaras.

Una nueva profundización del marco autonómico tendría lugar en 1867 con la aprobación de la *North America Act* que suponía la creación de la Confederación de Canadá. Con ello tenía lugar la construcción de un modelo de organización intermedio entre el sistema parlamentario británico y un sistema propiamente federal.<sup>34</sup>

El Poder Ejecutivo sería desempeñado en la colonia por un gabinete encabezado por un Gobernador General británico, en



calidad de representante directo de la metrópoli. Dicho gabinete asumía nuevas competencias entre las que se encontraban materias como la defensa, así como "cualquier asunto que afectara a la paz, el orden y el buen gobierno", respondiendo ante un Legislativo conformado por un Parlamento bicameral.<sup>35</sup>

La Cámara Alta tenía un carácter territorial, quedando sus funciones diluidas por las competencias atribuidas a los gobiernos provinciales dada la estructura federal asumida por la colonia, en tanto que la Cámara de los Comunes monopolizaba la legislación sobre todos aquellos aspectos políticos, económicos y sociales que afectaran en exclusiva a la colonia.

Con ello quedaba perfilado un sistema autonómico pleno que sirvió de base a algunos de los proyectos de autonomía para las Antillas españolas.

No obstante, el papel asignado a la metrópoli continuaba siendo importante, pues el Gobierno metropolitano se reservó el derecho a alterar la Constitución colonial, en tanto que la indefinición de determinados aspectos relevantes de las relaciones entre Canadá y Gran Bretaña supuso en la práctica la existencia de una doble responsabilidad de los gabinetes coloniales: ante la Asamblea Colonial y ante la Corona.<sup>36</sup>

Dichos problemas no serían resueltos hasta la conversión de Canadá en un dominio en el siglo siguiente. Curiosamente la autonomía concedida a las Antillas españolas en noviembre de 1897

se anticiparía en este aspecto a su modelo jurídico-político mediante la introducción del principio de la bilateralidad.

### **Los sistemas coloniales francés y holandés.**

El régimen colonial al que estuvieron sometidas las Antillas francesas osciló entre los tres grandes modelos teóricos de organización colonial.<sup>37</sup> Más aún que en el caso español, la política colonial francesa en este área se caracterizó por una alternancia caótica de modelos de organización colonial contrapuestos.

En este sentido, la voluntad integradora manifestada por la Constitución de 1795 al establecer que "Las colonias francesas son parte integrante de la República y están sujetas a la misma ley constitucional (...) Se las dividirá en Departamentos",<sup>38</sup> fue desplazada por el sistema asimilista contemplado en la Constitución de 1800, en donde se establecía que "El régimen de las colonias Francesas se determinará por leyes especiales".<sup>39</sup> Fórmula muy semejante a la que recoge la Constitución española de 1837, que probablemente encontró aquí una de sus fuentes de inspiración, si bien, en el caso francés sí se expidió un *corpus* legislativo específico para las colonias, condensado en la Ordenanza Orgánica de 9 de febrero de 1827. Dicho ordenamiento consagraba la concentración de poderes en torno al gober-

nador colonial, cuyas facultades omnímodas eran similares a las concedidas a los gobernadores españoles en 1824 y 1825.

La Revolución de 1830 planteó por primera vez la creación de un marco semiautonómico en las Antillas francesas. En este sentido se creó un Legislativo colonial, el Consejo Colonial, si bien el gobernador continuó concentrando la mayoría de los poderes y fue investido con la facultad de vetar las decisiones del Consejo.

La inoperancia de este organismo conduciría a su supresión durante la Segunda República y al restablecimiento de una política asimilista, en función de la cual los departamentos de Ultramar enviaron un número restringido de representantes al Parlamento de la metrópoli.

Paradójicamente, sería Napoleón III quien, necesitado del apoyo colonial en su aventura mexicana, vuelva a experimentar con la organización de un modelo jurídico-político de carácter autonómico en las colonias. En este marco se suprimió la representación colonial en el Legislativo metropolitano y, en virtud del *Sénatus consulte* de 3 de mayo de 1854, se creó en cada una de las colonias un Consejo General de carácter semielectivo, investido de facultades para legislar sobre asuntos de índole exclusivamente local, si bien sus principales atribuciones eran de índole presupuestaria y fiscal. De manera que los consejos generales acordaban sus propios presupuestos y votaban las

contribuciones necesarias para sufragar los mismos así como su contribución a los gastos generales de la metrópoli.

La derrota en la guerra franco-prusiana marcó la política colonial de la III República, que, como ha señalado H. Arendt, tenía como objetivo hacer de las colonias la reserva humana y económica que había de permitir a Francia imponerse a Alemania en una inevitable nueva confrontación.<sup>40</sup>

En este marco se suprimió la relativa autonomía otorgada por el II Imperio a las Antillas francesas para restablecer el sistema asimilista consagrado en la Ordenanza de 9 de febrero de 1827, el cual, concediendo a las colonias una cierta representación en las Cámaras de la metrópoli, concentraba todo el poder en torno a la figura del gobernador colonial, elegido preferentemente entre altos oficiales de la Marina francesa. Dicho gobernador era asistido por un Consejo Privado integrado exclusivamente por altos funcionarios civiles y militares.

Paralelamente, el sistema colonial asimilista de la III República excluía a las colonias de las leyes votadas por la Asamblea metropolitana, exigiéndose una referencia expresa para su aplicación en las colonias.

La Administración central francesa en materia colonial parece copiar, por el contrario, a la española, cuyo proceso de centralización es anterior. De manera que el Ministerio de las Colonias no aparecerá hasta marzo de 1894, sustituyendo la

anterior dispersión de las competencias en materia colonial derivada de la adscripción de la Subsecretaría de Estado para asuntos coloniales a diferentes dependencias ministeriales, fundamentalmente a los ministerios de Marina y Comercio.

También parece basarse en el modelo español la creación en 1883 del Consejo Superior de las Colonias, integrado por senadores y diputados coloniales, por funcionarios de la administración colonial y por especialistas en este campo. Cuyas funciones se reducían al igual que en el caso de su modelo español a informar sobre aquellos asuntos que el Gobierno estimase oportunos.<sup>41</sup>

La otra potencia colonial que conservaba territorios de cierta importancia en América fue Holanda.<sup>42</sup>

El sistema de organización colonial establecido por Holanda en sus territorios americanos a raíz de la Ley Orgánica de 31 de mayo de 1865, parcialmente modificada por la Ley de 26 de abril de 1884, tenía un carácter mixto.

Por una parte, las facultades concedidas a los gobernadores coloniales transcendían las que corresponderían a un mero representante de la metrópoli en el marco de un régimen plenamente autonómico similar al canadiense.

En este sentido, los gobernadores holandeses de Aruba, Curaçao, Surinam y de las demás islas de las Indias Occidentales,

nombrados por la Corona, designaban a los funcionarios coloniales que no eran nombrados directamente por la metrópoli y estaban facultados para vetar las disposiciones de los cuerpos legislativos coloniales y remitirlas a la Corona, que decidía, tras escuchar al Consejo de Estado. Los gobernadores podían asimismo suspender la ejecución de las leyes y proclamar el estado de excepción.

El gobernador era asistido en el ejercicio de sus funciones por un Consejo de Administración, de designación real, cuya consulta era preceptiva en el caso de proyectos presentados por el gobernador al Legislativo colonial o por éste a la aprobación de aquél.

Sin embargo, las colonias holandesas desarrollaron a lo largo del XIX verdaderos embriones de legislativos coloniales. En el caso de Surinám los Estados Coloniales tuvieron incluso un carácter plenamente electivo, del que carecieron las Antillas holandesas, cuyos cuerpos legislativos fueron parcial o totalmente elegidos por la Corona.

Dichos órganos únicamente estaban facultados para legislar sobre aquellos asuntos locales que hubieran sido determinados por ley o decreto. Pese a ello sus competencias se fueron incrementando a lo largo del último tercio del siglo, hasta abarcar unas facultades similares a las de verdaderos legislativos autónomos, pese a que, salvo en Surinám, dichas instituciones no tuvieran

un carácter totalmente representativo.

## 2 LOS GRANDES MODELOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA COLONIAL ESPAÑOLA DURANTE EL SIGLO XIX.

No existe un consenso historiográfico en torno a las características revestidas por la política colonial española a lo largo del siglo XIX. La historiografía española ha ignorado tradicionalmente este tema, de manera que, a diferencia de lo que sucede con otros países, no disponemos de trabajos monográficos que proporcionen un marco conceptual de referencia para todo el período, como ha puesto recientemente de manifiesto, para el caso cubano, A. Santamaría García.<sup>43</sup>

La inexistencia de monografías especializadas sobre este tema ha provocado que las posiciones adoptadas por distintos especialistas en torno a esta cuestión sean heterogéneas y, a menudo, contradictorias.

En este sentido, un importante sector de la historiografía ha venido sosteniendo la existencia a lo largo del siglo XIX de una continuidad con la política colonial propia del Antiguo Régimen. Dicha tesis, que ha prevalecido durante décadas en la historiografía cubana y ha influido considerablemente sobre el

resto, ha considerado a la política colonial del Estado liberal-burgués español como una mera reminiscencia de las instituciones, sistemas y prácticas de gobierno colonial propias del Antiguo Régimen.

En el caso de la historiografía cubana tradicional dicho enfoque está directamente relacionado con una visión de la historia de la colonia centrada en la idealización de los próceres reformistas de la oligarquía colonial. Este extremo, que impregna buena parte de la historiografía latinoamericana, como pone de manifiesto un reciente trabajo de M. Izard,<sup>44</sup> lleva a R. Guerra a conclusiones ciertamente discutibles, como supone identificar la etapa absolutista de Fernando VII con un período de liberalismo para la colonia, equiparando, por el contrario, el advenimiento del régimen liberal con la continuación del ininterrumpido despotismo español.<sup>45</sup>

La pervivencia de dicha línea interpretativa hasta la actualidad se pone de manifiesto en la adscripción a la misma de los trabajos de E. Roig de Leuchsenring, J. Le Riverend y, más recientemente, de A.M. Fernández.<sup>46</sup>

En esta misma línea, L.A. Pérez, M. Moreno Fragnals, D. Velam y L. Amaro han coincidido con los autores anteriores en interpretar la política antillana de España durante este período, en términos de una fundamental continuidad con el Antiguo Régimen, escasamente alterada por reformas más episódicas que subs-



tantivas dirigidas exclusivamente a apuntalar un sistema subdesarrollado y descontextualizado de explotación colonial.<sup>47</sup>

Por su parte, M.V. López Cordón parece defender la misma tesis, ya que se limita a considerar la existencia de dos políticas coloniales durante el período: una minoritaria, dirigida a ceder o conceder la independencia a las colonias, y otra integrada por los partidarios de mantener dichas colonias bajo un estatus colonial. Esquema que nos parece un tanto confuso, en cuanto a que, obviamente, este último extremo sería consustancial a toda política colonial *strictu sensu*.<sup>48</sup>

Por el contrario, la mayoría de la historiografía puertorriqueña ha adoptado un enfoque centrado en la existencia de una evolución gradual de la política metropolitana hacia la isla. En este sentido, los principales exponentes de dicha tendencia, como L. Cruz Monclova, L. Figueroa o, más recientemente B.G. Silvestrini y M.D. Luque, sostienen la existencia de un proceso de transformación progresiva del marco colonial. Este proceso arrancarí­a de la frustrada equiparación ensayada por las Cortes de Cádiz, con la subsiguiente instauración de un modelo de organización colonial despótico, y culminaría en la Carta autonómica de 1897, que supondría el reconocimiento de la madurez de la conciencia nacional puertorriqueña. Para esos autores, todo el

período que media entre 1812 y 1897 se caracterizaría por la progresiva reforma del régimen colonial hacia la autonomía.<sup>49</sup>

Dicha tesis, de marcado carácter mecanicista, respondió en sus orígenes a claras motivaciones ideológicas. El nacimiento de la misma es anterior a la constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que ponía fin al anterior estatus colonial del territorio. En este contexto, los precursores de esta línea historiográfica, T. Blanco y A.S. Pedreira, trataron de demostrar la existencia de una conciencia nacional puertorriqueña perfectamente consolidada desde 1897, que justificara el final de la ocupación norteamericana. Dicha tesis, de acusado componente ideológico, influiría poderosamente en la historiografía puertorriqueña posterior.

Frente a las dos líneas interpretativas anteriores, un sector cada vez más importante de la historiografía española y antillana ha comenzado recientemente a replantear el carácter atribuido a la política colonial española durante el siglo XIX. Sin embargo, la ausencia de un marco conceptual de referencia ha determinado que muchos de los análisis realizados tuvieran que buscar dicho marco en las monografías referidas a la experiencia colonial de otras potencias, lo que ha contribuido a introducir cierto grado de confusión en el debate.

Sin duda, uno de los puntos de partida de este proceso fue

la ya clásica obra de R. Mesa La idea colonial en España, en donde este autor planteaba la existencia a lo largo del período de un debate entre los defensores de los principios coloniales contenidos en las Leyes de Indias y quienes, por el contrario, promovían la aplicación de las experiencias de los modernos sistemas coloniales.

Pese a que la tesis planteada por este autor seguía contemplando una cierta continuidad entre la política colonial del Antiguo Régimen y la del liberalismo decimonónico, reconocía, al mismo tiempo, la existencia de políticas alternativas y, lo que es más importante, de un debate en torno a esta materia a lo largo del período, si bien no llegaba a analizar el mismo.<sup>50</sup>

A partir de aquí distintos especialistas comenzaron a percibir la existencia de diversas políticas coloniales dentro de la política desarrollada por España hacia las Antillas durante este período.

En este marco, un grupo de especialistas entre los que se encuentra J.M. Jover, ha defendido la existencia de dos grandes líneas maestras en la política colonial española de este período: la autonomía y la extensión a las Antillas del marco constitucional metropolitano. Política esta última que dichos autores parecen identificar con el asimilismo, quizá por extrapolar al caso español las características revestidas por el asimilismo francés durante gran parte del XIX.<sup>51</sup>

Una postura muy similar ha sido adoptada por J.R. Navarro, quien percibe la existencia de un frustrado intento de construcción de un nuevo marco de organización colonial durante los dos primeros períodos liberales, si bien no llega a concretar el carácter del mismo. Dicha política sería sustituida desde 1837 por la construcción de un sistema autoritario, cuyo representante más genuino sería el gobernador Tacón, política que prolongaría su vigencia hasta la promulgación de la Constitución en las colonias en abril de 1881, hecho que para este autor parece cerrar un ciclo.<sup>52</sup>

Más precisa es A. García Ochoa, quien considera que la política colonial española respondería durante el siglo XIX a tres modelos diferentes: la asimilación, que la autora identifica inicialmente con la integración de las colonias en el marco jurídico-político metropolitano, el "régimen real" o autoritario, que se extendería entre 1823 y 1897, y la autonomía colonial.<sup>53</sup> Si bien en otra de sus obras la historiadora varía este esquema, diferenciando dos tipos de asimilación: una basada en la integración y otra que se caracterizaría por lo que la autora define como la construcción "de la especialidad sin llegar a la autonomía".<sup>54</sup> La autora, sin embargo, no llega a contrastar ambas tesis.

Por su parte, J. Lalinde sostiene la coexistencia a lo largo del período de hasta cuatro políticas coloniales diferentes. Dichas políticas serían, para este autor, la autonomista, la

asimilista, la "indianista", pervivencia del modelo de política colonial del Antiguo Régimen, y la que el autor denomina "anfibilógica o ambivalente", en cuanto a que combina elementos de las dos anteriores.<sup>55</sup> Para este autor, la política asimilista, a la que identifica con la integración de las Antillas en el marco estatal metropolitano, se extendería entre 1808-1823, 1834-1837 y 1868-1874; la "indianista" predominaría entre 1823-1833 y entre 1837-1868; la "anfibilógica" entre 1875-1898 y la autonomista en 1898. Lalinde basa su análisis exclusivamente en el carácter del marco jurídico-político puertorriqueño durante el período, pero, pese a su elaborada sistematización, no llega a analizar las características concretas revestidas por cada una de dichas políticas.

El debate se ha extendido asimismo al campo del constitucionalismo antillano. En este sentido, J. Trías distingue tres grandes modelos de política colonial en la acción de España hacia Puerto Rico: el asimilismo reformista, el restrictivo y el autonomismo, que para este autor sería un epifenómeno externo a la tradición colonial española.<sup>56</sup> Por su parte, en el caso de Cuba, E. Hernández Corujo extiende el predominio de la política asimilista a los períodos que median entre 1812 y 1837 y entre 1878 y 1897, momento en que esta política sería sustituida por la autonomista. El período comprendido entre 1837 y 1878 se caracterizaría, según este especialista, por la inexistencia de

una política colonial definida.<sup>57</sup>

La mayoría de los autores prefieren optar, sin embargo, por un planteamiento centrado en la vigencia de dos grandes modelos teóricos de política colonial: autonomismo y asimilismo. Si bien cada vez son más los que diferencian varios niveles dentro de esta última política colonial, hegemónica durante la mayor parte del período. En este sentido se han manifestado recientemente E. Hernández Sandoica y J. Rubio.<sup>58</sup>

Como vemos, existe gran confusión derivada de la inexistencia de un marco de referencia general sobre el carácter de cada uno de dichos modelos teóricos. Ello hace necesaria una aproximación a las características generales revestidas por cada uno de los mismos.

### **El asimilismo y la política colonial española.**

Probablemente el modelo de organización colonial más problemático a raíz de las diferencias que suscita sea el asimilista.

La mayoría de los autores se limitan a identificar el asimilismo con una política colonial dirigida a la plena

integración de las colonias en el marco estatal metropolitano. Este grupo de especialistas, entre los que encontramos entre otros a J.M. Jover, J. Lalinde y E. Hernández Corujo, justifican el hecho de que dicha integración no llegara a conseguirse jamás, aludiendo a la imposibilidad inmediata de proceder a la misma y, por consiguiente, a la necesidad de acometer un proceso gradual de acercamiento entre las sociedades implicadas que permitiera la paralela equiparación del estatuto jurídico-político colonial con el metropolitano.<sup>59</sup>

Esta tesis, probablemente basada en el carácter atribuido al asimilismo francés por la historiografía tradicional de este país, ha sido discutida para aquel caso por R. Strausz-Hupe, H. Arendt y más recientemente por D. Custos, autores que han resaltado el divorcio existente entre teoría y realidad y han sugerido que es necesario transcender la interpretación tradicional del asimilismo, a la que tildan de oficialista, y analizar la política colonial francesa desde nuevas perspectivas más acordes con la realidad.<sup>60</sup>

En esta línea, la historiografía española y antillana ha comenzado recientemente dicho replanteamiento. Ya hemos visto como E. Hernández Sandoica ha planteado recientemente la existencia de varias políticas coloniales diferentes que han sido englobadas bajo la denominación común de asimilismo.<sup>61</sup> La misma autora había señalado anteriormente que la propia ambigüedad del

término determinó una cierta confusión en torno al sentido revestido por el mismo durante el siglo XIX. Extremo que permitió que los sectores interesados en el mantenimiento o ruptura del pacto colonial lo interpretaran en uno u otro sentido, en función de sus propios intereses.<sup>62</sup>

En esta línea, otros autores, como J. Triás, distinguen un asimilismo reformista de otro restrictivo, si bien no llegan a precisar el carácter conferido a ambas políticas.<sup>63</sup>

Por su parte, A. García Ochoa y J. Rubio diferencian entre políticas asimilistas cuyo objetivo estaba constituido por la integración en la metrópoli y otras dirigidas a la creación de un estatuto jurídico-político particular en las colonias.<sup>64</sup>

Por nuestra parte, creemos que existieron varias políticas asimilistas diferentes. Creemos que todas ellas estuvieron dirigidas hacia la construcción de un marco organizativo particular en los territorios ultramarinos que respondiera a la propia peculiaridad revestida por éstos. La diferencia entre las mismas radicaría en el carácter del estatuto jurídico-político particular concedido a las colonias.

En este sentido, coincidimos con J. Triás en que existiría un asimilismo reformista, cuyo objetivo sería la construcción de un marco colonial basado en la extensión del marco jurídico metropolitano a las colonias y en la implantación en las mismas



de un modelo de organización político-administrativo de carácter descentralizado. Dicho asimilismo matizaría la relación colonial existente entre la metrópoli y sus colonias, en el sentido de que otorgaría a las élites coloniales una mayor participación en el proceso de toma de decisiones relativas al territorio, pero no eliminaría dicho marco por completo. Esta política asimilista estaría dirigida a integrar a las élites criollas entre los sectores que constituían la base de consenso sobre la que se articuló el régimen liberal español.

Paralelamente existiría un asimilismo restrictivo, que se manifestaría en la implantación en las colonias de un marco jurídico-político que matizaba en sentido restrictivo el régimen liberal existente en la metrópoli y restaba protagonismo a las élites coloniales como grupo de presión.

Los presupuestos teóricos de ambas políticas serían los mismos, lo que, sin duda, ha contribuido a acentuar el grado de confusión existente en torno al término. Confusión acentuada por el incumplimiento durante amplias fases del período estudiado del marco jurídico-político asimilista, sancionado legalmente pero no aplicado en la práctica. Ello conllevó la identificación entre esta política y el régimen de excepcionalidad realmente vigente en las colonias durante estos períodos, lo que ha llevado a algunos autores a considerar la continuación a lo largo del XIX de la política colonial del Antiguo régimen.

Por otra parte, disentimos de aquellos autores que, siguiendo modelos de análisis aplicados al colonialismo francés, integran dentro de este modelo teórico aquellas políticas dirigidas hacia la plena absorción de las colonias por el estatuto jurídico-político de la metrópoli.

No entraremos en un debate relativo al carácter colonial o no de dichas políticas, pese a creer que el hecho de que las mismas estuvieran dirigidas hacia la disolución del vínculo colonial y no a su replanteamiento, plantea ciertos problemas a la hora de considerarlas estrictamente como políticas coloniales.

Sin embargo, sí consideramos que dichas políticas son ajenas al asimilismo, en cuanto a que éste se caracterizaría, en cualquiera de sus dos versiones, por la construcción de un estatuto jurídico-político particular en las colonias, lo que no es el caso. Extremo en el que coincidimos con L. Figueroa<sup>65</sup> y que, unido al análisis del debate político en torno al modelo jurídico-político de organización colonial que estudiaremos en los capítulos III y IV, nos lleva a considerar que el *identismo*, pues tal es la denominación que esta política recibió en el curso del debate político que se extendió a la totalidad del período, reviste entidad suficiente para ser considerado un modelo teórico distinto del asimilismo.<sup>66</sup> Lo que nos permite además no tener que recurrir a una terminología híbrida del tipo de la empleada recientemente por J. Rubio al hablar de un "asimilismo identista".<sup>67</sup>

Hechas las consideraciones precedentes pasemos a analizar a grandes rasgos las características generales revestidas por el asimilismo como modelo teórico de política colonial.

El hecho de que dicho modelo teórico, hegemónico durante la mayor parte del período, sea sumamente impreciso desde un punto de vista doctrinario nos obliga a fijarnos en el carácter del modelo de organización colonial perseguido por el mismo.

En este sentido, el asimilismo se caracterizó por dos elementos: la creación de un marco jurídico privativo para las colonias, adaptado a la existencia de una realidad socio-económica particular, y el establecimiento en las colonias de un sistema político-administrativo diferente del existente en la metrópoli, pero sin llegar a crear cuerpos legislativos coloniales ni gobiernos responsables ante los mismos.<sup>68</sup>

En relación con la aplicación a las colonias de un *corpus* jurídico particular, coincidimos con C. Delgado cuando distingue una doble tendencia dentro del Derecho ultramarino de este período: por una parte, una tendencia a la uniformidad con el marco jurídico metropolitano, por ser el mismo Derecho con algunos cambios acordes con la existencia de una relación colonial, y, por otra, una tendencia a la especialidad, por razón del atemperamiento que dicho Derecho sufre.<sup>69</sup> En este sentido, el procedimiento que se siguió fue el de atemperar la legislación

española a las particulares condiciones de las colonias para su aplicación en las mismas. Solo en el ámbito de los derechos fundamentales determinadas políticas asimilistas propugnaron la extensión íntegra del ordenamiento metropolitano, si bien generalmente con carácter provisional.

Dicho marco jurídico fue confeccionado de forma preferente en los órganos de la Administración central del Estado competentes en materia ultramarina, ya que la acción de las Cortes se limitó en este punto a debatir los proyectos elaborados en el seno de estos organismos. Ello determinó la escasa participación de las élites coloniales en el proceso de su elaboración durante la mayor parte del período.

En relación con la construcción de un modelo político-administrativo particular en la colonia las fórmulas barajadas por el asimilismo fueron muy numerosas, como analizaremos en capítulos posteriores de este trabajo, pero siempre estuvieron centradas en la creación de un modelo de organización diferente del metropolitano y en la inexistencia de delegaciones de la potestad legislativa de las Corte en los órganos representativos territoriales.

La construcción de un modelo organizativo diferente tuvo lugar, bien en aras de una mayor descentralización de las instituciones representativas territoriales, que dotara a las mismas de un mayor marco competencial y a la élite criolla de una mayor

influencia sobre el proceso de toma de decisiones a nivel territorial, bien a partir de la acentuación de los mecanismos de control central, que despojara de contenido a dichas instituciones y privara a la élite criolla de una gran parte de su influencia sobre la sociedad colonial.

Por lo demás, como ya hemos dicho, dentro de este concepto se englobaron políticas de signo aparentemente contradictorio: desde las dirigidas a conceder a las colonias un marco jurídico-político más descentralizado que el existente en la metrópoli, hasta las que propugnaban exceptuar a dichos territorios del sistema representativo liberal. Todas ellas coincidían, sin embargo, en reconocer una personalidad particular a las colonias, que hacía inviable la plena extensión a las mismas del sistema jurídico-político liberal que se estaba implantando en la metrópoli.

Con todo, el problema reside principalmente en la ambigüedad de los objetivos teóricamente perseguidos por la mayoría de las políticas asimilistas. En este sentido el asimilismo encontró su justificación en autoasumir el carácter de etapa intermedia y necesaria para la consecución de una hipotética integración a largo plazo de las colonias en el marco del Estado-Nación metropolitano.

Las políticas asimilistas, en cuanto a que partían del reconocimiento del hecho diferencial colonial, planteaban la necesidad de que dicha integración se efectuara de forma progresiva, considerando que la misma solo podría tener lugar a través de una lenta uniformización de la particular estructura institucional y legislativa existente en las colonias con la vigente en la metrópoli.

El principal problema radicó en la inexistencia de un consenso acerca del modelo político-administrativo que debía servir de punto de partida para dicha uniformización, es decir aquel que exigía el particularismo colonial existente en el momento en que se estaba aplicando dicho modelo. De ahí la diversidad de las políticas asimilistas ensayadas a lo largo del período.

Asimismo, el asimilismo adoleció de una notable incapacidad para proponer un calendario concreto para dicha uniformización. Probablemente porque las políticas asimilistas nunca estuvieron orientadas realmente hacia la consecución de dicho objetivo, en cuanto a que éste hubiera supuesto la ruptura del modelo vigente de relaciones entre las colonias y la metrópoli.

En este sentido, coincidimos con A. Cubano, en considerar que el asimilismo estaría dirigido en última instancia a introducir en el régimen colonial aquellas modificaciones que perpetuaran, en la medida de lo posible, el *statu quo* colonial construido

desde 1824.<sup>70</sup>

Esta hipótesis parece difícilmente discutible a raíz del análisis de las diferentes políticas dirigidas hacia las colonias a lo largo del siglo XIX, realizado en los tres últimos capítulos de este estudio. Si la aceptamos hemos de concluir que el asimilismo, a diferencia de sus dos modelos teóricos alternativos, no se planteó la resolución definitiva del problema relativo al marco asignado a las colonias dentro del nuevo Estado-Nación, sino que se limitó a ofrecer soluciones coyunturales a las diferentes tensiones planteadas por las colonias más desarrolladas.

De ahí que las políticas asimilistas no comenzaran realmente a ser aplicadas hasta el Sexenio, pese a que el debate constitucional en torno a la organización de las colonias se había definido en sentido asimilista desde 1837. Ello explicaría asimismo que solo el agravamiento de los antagonismos existentes entre la metrópoli y las colonias a lo largo de la década de los noventa, produjera un giro unívoco de las políticas asimilistas hacia modelos de organización colonial basados en una mayor descentralización del marco político-administrativo antillano y en la extensión a las mismas de los derechos fundamentales reconocidos en la metrópoli, en transición ya hacia la fórmulas de carácter autonómico.

## El *identismo*

El modelo de organización colonial basado en una plena integración de las colonias en el Estado-Nación metropolitano, que siguiendo la terminología del período denominaremos *identista*, no tenía su origen, como a menudo se ha sostenido, en la política tradicional de la Monarquía española hacia su imperio colonial durante los siglos XVI al XVIII. Ya que ésta, como señala atinadamente E. Hernández Corujo, siempre reconoció a estos territorios una naturaleza diferente a la de los reinos y posesiones europeos.<sup>71</sup>

En este sentido, resulta esclarecedora la Ley 13, Título 2 de la Recopilación de Indias, en donde se establece lo siguiente:

"Porque siendo de una corona los reinos de Castilla y de las Indias, las leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros deben ser lo mas semejantes y conformes que ser pueda. Los de nuestro Consejo, en las leyes y establecimientos que para aquellos estados ordenaren, procuren reducir la forma y el gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reinos de castilla...".<sup>72</sup>

Por el contrario, dicho modelo hay que buscarlo en la nueva política adoptada frente a las colonias por los constituyentes de Cádiz, continuada en gran medida durante el Trienio Liberal.

El *identismo* estaba basado en la completa integración de las colonias dentro de la organización jurídico-político de la metró-



poli, a través de un rápido proceso, cuyas etapas estuvieran perfectamente delimitadas temporalmente. Este último punto constituía la principal diferencia entre este modelo y el asimilista, que, si bien contemplaba dicha integración, lo hacía con carácter meramente teórico, remitiendo su realización a un futuro hipotético.

Tras la exclusión de las colonias del marco de aplicación de la Constitución de 1837 y la subsiguiente pérdida por las Antillas de su representación parlamentaria, este modelo solo sería defendido ocasionalmente por sectores de la oligarquía colonial relacionados con el cultivo de caña de azúcar o tabaco, que aspiraban a un marco comercial y fiscal más favorable para su producción, así como por segmentos de las clases medias coloniales que propugnaban lo que consideraban una opción reformista más posibilista que el autonomismo.

En este sentido, con posterioridad al restablecimiento entre 1868 y 1878 de la representación parlamentaria de Puerto Rico y Cuba, la defensa del *identismo* como modelo de organización colonial se circunscribiría a grupos políticos coloniales marginales, como un cierto sector de la Disidencia Izquierdista de la Unión Constitucional, estudiado por I. Roldán, o del Partido Liberal Progresista.<sup>73</sup>

No obstante, la aceptación de las líneas básicas del programa *identista* por determinados sectores políticos metro-

politicos que buscaban una vía alternativa a los dos modelos hegemónicos de política colonial, así como las coincidencias formales que presentaba con el modelo asimilista, determinaron que en la década de los ochenta dicho modelo gravitara en torno al debate político en materia colonial como una hipotética solución de compromiso.

### El modelo de organización colonial autonomista.

El último de los modelos de organización colonial que conformaron el marco teórico de las políticas coloniales aplicadas por España durante el período estudiado fue el autonomismo.

Este modelo fue adoptado a lo largo del siglo XIX por un sector creciente de la sociedad colonial y fue capaz de ir generando apoyos entre ciertos sectores de la clase política metropolitana durante las dos últimas décadas del siglo.

El eje del programa autonomista estaba constituido por la creación en cada colonia de gobiernos responsables ante cuerpos legislativos locales. Dichos cuerpos legislativos tenían un carácter representativo y estaban investidos de competencias exclusivas sobre todas aquellas materias relativas a la economía y administración de dichos territorios, lo que sentaba las bases para la construcción de un marco legislativo propio, junto a otro

de carácter general. Este modelo organizativo delegaba en la metrópoli la dirección de la política exterior y de defensa.

Frente al carácter maximalista adoptado por los proyectos autonómicos de reforma del régimen colonial durante el primer tercio del siglo, el autonomismo evolucionaría progresivamente hacia la búsqueda de un equilibrio de poderes entre los órganos representativos de la colonia, el representante de la metrópoli en la misma y las propias Cámaras Legislativas metropolitanas, en su calidad de depositarias de la soberanía nacional en su conjunto. Equilibrio que otorgara a la metrópoli una garantía respecto a la futura permanencia de las colonias dentro del marco del Estado-Nación metropolitano.

Dicho equilibrio se buscó a través de diversas fórmulas que limitaban en gran medida el alcance de las competencias inicialmente concedidas a la colonia. En este sentido, uno de los principales rasgos que caracterizaron al autonomismo durante el último tercio de la centuria fue su carácter moderado y transaccional. Extremo derivado de la necesidad de la élite criollo de establecer alianzas con otros grupos de interés que permitieran el desarrollo de una política colonial de este tipo. Máxime cuando la principal oposición al mismo provenía de sectores de gran peso político, como la oligarquía peninsular asentada en las colonias, cuya hegemonía política derivaba de la distorsión del sistema representativo establecido en las Antillas durante el

último tercio del siglo XIX, o los sectores económicos y corporativos metropolitanos beneficiarios del pacto colonial.

Los primeros proyectos de autonomía colonial datan del Primer Período constitucional, si bien el modelo de organización colonial propugnado por el autonomismo no llegaría a adquirir un carácter verdaderamente sistemático hasta el Informe Político de 1867, sin duda influido por la consolidación del modelo colonial canadiense sancionado por la *British North America Act*.

No obstante, el autonomismo no se convertiría en una verdadera política colonial alternativa hasta la Restauración. La legalización de las tesis autonomistas por el Tribunal Supremo en 1881 y la constitución de sendos partidos autonomistas en Cuba y Puerto Rico entre 1881 y 1886, dotaron al autonomismo del respaldo preciso para comenzar a desplazar a la vacilante política asimilista practicada por los diferentes gobiernos metropolitanos desde 1868.

A partir de este momento, la autonomía, como solución definitiva a la permanente crisis colonial, comenzó a generar un consenso entre un sector cada vez más amplio de la clase política española. En este sentido, las tesis autonomistas fueron siendo incorporadas desde 1886 al programa de la mayoría del fragmentado espectro político republicano. En tanto que, a lo largo de la década de los noventa, la constatación del fracaso de las

diversas políticas asimilistas a la hora de resolver el creciente deterioro de la situación en las Antillas, determinaría que las tesis autonomistas comenzaran a ser aceptadas por determinados sectores del Partido Liberal Fusionista.

Ello permitió la incorporación de determinados elementos del modelo autonomista a los proyectos de reforma del régimen colonial desarrollados entre 1893 y 1897. Sin embargo, la resistencia del lobby colonial consiguió dilatar la aplicación de una política plenamente autonómica hasta noviembre de 1897.<sup>74</sup>

Como ya hemos analizado, el abrumador predominio del modelo asimilista durante la mayoría del período y el fracaso de los intentos de aplicación de políticas alternativas, han llevado a algunos especialistas a sostener la existencia de una presunta uniformidad de la política colonial desarrollada por España a lo largo de la segunda mitad del XIX.

El análisis de la evolución del modelo jurídico-político colonial demuestra que dicha uniformidad es más aparente que real.

Por una parte, bajo la cobertura del asimilismo se desarrollaron políticas coloniales de muy diverso signo. En este sentido, los proyectos de reforma del régimen colonial que tuvieron lugar entre 1820 y 1823 o entre 1870 y 1873 difieren radicalmente de las políticas desarrolladas bajo el signo del

asimilismo restrictivo entre 1875 y 1892.

Por otra parte, en determinadas coyunturas se trató de articular políticas coloniales que, si bien se englobaban dentro de los parámetros teóricos del asimilismo, incorporaban elementos pertenecientes a los modelos teóricos alternativos de política colonial. Así sucedió en 1879 y de forma reiterada en los proyectos de reforma colonial ensayados desde 1892.

En este sentido, consideramos que la progresiva aceptación por un sector cada vez más amplio del espectro político metropolitano de diversos aspectos pertenecientes a los modelos alternativos de organización colonial, influyó decisivamente sobre la formulación de las políticas en materia colonial a lo largo de este período. De manera que, desde principios de la década de los noventa, aquellas respondieron en no poca medida a modelos mixtos.

Este extremo, unido a la ya mencionada confusión existente entre asimilismo e *identismo*, ha generado cierta confusión en torno al carácter revestido por los proyectos de organización colonial posteriores a 1892.

Este es el caso del Proyecto Maura, al que una buena parte de la historiografía ha calificado repetidamente como autonomista. En este sentido se han manifestado, entre otros, especialistas de la talla de M. Tuñón, M. Martínez Cuadrado, J.M. Jover o A. García Ochoa.<sup>75</sup> Sin embargo, el análisis pormenorizado de

dichos proyectos nos lleva a desechar esta tesis. Tanto el proyecto Maura, como la Ley de Bases o los decretos de abril de 1897 deben englobarse dentro del modelo teórico asimilista, en cuanto a que en ningún caso implicaron delegaciones del poder legislativo de las Cortes en los órganos representativos de las colonias.

### Los objetivos planteados por los diferentes modelos teóricos y el desarrollo de la política colonial española.

Cada uno de los tres modelos anteriores respondió a un conjunto de objetivos y estrategias, coincidentes en algunos casos y diferentes, e incluso contradictorios, en otros.

Desde una óptica económica, la perpetuación del modelo de explotación de las colonias sancionado por el nuevo pacto colonial, que según L.W. Bergard se conformaría entre 1820 y 1840, constituyó el principal objetivo de las diferentes políticas asimilistas desarrolladas a lo largo del período.<sup>76</sup>

Sí bien, durante el segundo tercio del siglo el mantenimiento de dicho sistema estuvo en gran medida determinado por la existencia de importantes transferencias fiscales a la metrópoli, como señalan B. Sonesson, para el caso de Puerto Rico y C. Candelaria, para el de Cuba, desde el Sexenio la empresa colonial

pasaría a caracterizarse por la falta de rentabilidad para el conjunto de la metrópoli.<sup>77</sup> En este sentido, hay que recordar que desde 1868 las colonias perdieron su carácter anterior de fuente de ingresos fiscales para el Tesoro de la metrópoli.<sup>78</sup> Desde este momento, los beneficios del pacto colonial se limitaron casi exclusivamente a grupos específicos del aparato burocrático-militar del Estado y a determinados sectores económicos metropolitanos.

El conjunto de estos intereses constituyó el más importante *lobby* colonial y, por consiguiente, el principal *apremio* sobre la política colonial de este período.

Los diferentes grupos de intereses que interactuaron en este ámbito han sido objeto de detenido estudio por parte de numerosos especialistas, lo que ha permitido un amplio grado de conocimiento sobre algunos de los mismos, aunque aún existan importantes lagunas. En este sentido, por citar solo algunos de los trabajos más relevantes, M. Espadas y F. Núñez han estudiado los nexos existentes entre el mundo colonial y determinados sectores del ejército; E. Hernández Sandoica ha centrado sus trabajos en los grupos de presión navieros y en sus relaciones con la industria catalana; J. Maluquer ha hecho lo propio con la industria textil catalana; C. Serrano ha analizado la tardía incorporación de la industria metalúrgica vasca al pacto colonial; J. Rubio ha estudiado el comportamiento de determinados



sectores de la burocracia colonial; por su parte, A.M. Fernández, I. Roldán, J. Cayuela y A. Bahamonde, entre otros, han extendido el campo de análisis a la propia oligarquía hispano-colonial.<sup>79</sup>

Sin embargo, junto a la presión ejercida por el grupo de intereses hegemónicos, no habría que desdeñar la influencia que sobre la política colonial española pudo tener la incidencia de las nuevas teorías acerca del sentido y legitimación de la dominación colonial.

Junto a las argumentaciones derivadas de la herencia, la superioridad racial y la misión civilizadora, como *corpus*, más bien difuso, de elementos ideológicos invocados para justificar la dominación colonial sobre un territorio, se desarrollaron a lo largo de la segunda mitad del XIX distintas teorías económicas del colonialismo, centradas en la consideración de la colonia como un complejo de relaciones que había de reportar una serie de beneficios económicos a la metrópoli.

En esta línea se enmarcan las tesis de teóricos como E.G. Wakefield, o de estadistas como J. Ferry o J. Chamberlain, para quienes la política colonial debía centrarse en la obtención de mercados para los excedentes industriales metropolitanos, la consecución de materias primas a bajo coste y una mayor rentabilización de la exportación de capitales.<sup>80</sup>

El peso de estos presupuestos ideológicos, que no comenzarán

a ser impugnados hasta comienzos del siglo XX, condicionó probablemente la concepción de la política colonial adoptada por las élites políticas españolas del último tercio del XIX, de manera que la explotación económica de sus colonias constituyó un objetivo básico de la misma, pese a que, como ha señalado R. Mesa, la incompleta industrialización de la metrópoli impidió el pleno desarrollo del sistema de relaciones económicas colonias-metrópoli reflejado en las teorías coloniales del período.<sup>81</sup>

En este sentido el modelo colonial español quedaba al margen de la nueva definición de sistema colonial, entendido como "monopolio, en beneficio de la Metrópoli, de la producción y consumo de sus colonias".<sup>82</sup> Ello era consecuencia, tanto del alto grado de desarrollo alcanzado a mediados del XIX por Cuba, en torno a la cual va a gravitar todo el sistema colonial español, como de la propia incapacidad de España para desempeñar el papel propio de una metrópoli industrializada. Fundamentalmente desde una óptica relativa a constituir el principal mercado de la producción colonial, función ejercida de forma creciente por Estados Unidos.

Todo ello no significa que la economía no jugara un papel fundamental en la relación de la metrópoli con sus colonias. Como ha señalado N. Palou, los beneficios del monopolio comercial ejercido sobre las colonias constituyeron un elemento determinante en la amortiguación del déficit crónico de las transacciones comerciales de España con el extranjero.<sup>83</sup> Más importancia aún tuvo la acumulación de capitales en torno a determinados sectores

económicos metropolitanos, proceso que resultaría decisivo a la hora de explicar fenómenos como el de la industrialización catalana.<sup>84</sup>

Ahora bien, las relaciones económicas de la metrópoli con sus colonias revistieron siempre la forma de un intercambio desigual, pues las ventajas proporcionadas por las colonias como mercado reservado a determinados sectores de la producción española nunca fueron recíprocas. Antes bien, el monopolio comercial impuesto por la metrópoli perjudicó notablemente los intereses antillanos en el marco de sus transacciones con su principal mercado: Estados Unidos.

Desde esta óptica, los modelos *identista* y autonomista articulaban un sistema de relaciones económicas más favorable a los intereses de las colonias. Para ello plantearon respectivamente, bien la integración de las colonias en el proceso de constitución de un mercado nacional articulado, proceso que estaba desarrollándose de forma paralela en aquel momento, bien el autogestionamiento de sus intereses económicos por las propias oligarquías coloniales.

Desde una vertiente jurídico-política, las políticas coloniales desarrolladas a partir de los tres modelos teóricos analizados tuvieron como objetivo la construcción en un futuro contexto postcolonial de un marco jurídico estable de relaciones

entre las colonias y la metrópoli. Dicho objetivo es consustancial a todas las políticas coloniales desarrolladas durante esta etapa. No obstante, dicha uniformidad desaparece al analizar el carácter del vínculo jurídico planteado por cada uno de los diferentes modelos que se articularon a lo largo de este período.

En este sentido, los tres modelos ensayados perseguían respectivamente: la incorporación de los territorios coloniales al marco de la Nación-Estado metropolitano, bien de forma incompleta y remitiéndola a un futuro hipotético (modelo asimilista), bien plenamente y a través de un calendario concreto (modelo *identista*), o la asociación voluntaria dentro de una relación imperial o comunitaria (modelo autonómico-independentista).

Creemos, siguiendo a W. Baumgart, que la construcción de uno u otro sistema de relaciones con la metrópoli constituyó el objetivo primordial de la política colonial liberal durante la mayoría del siglo XIX.<sup>85</sup>

Sin embargo, en el caso del asimilismo, dicho objetivo tuvo un carácter más retórico que real, ya que, como hemos señalado anteriormente, las políticas asimilistas nunca se plantearon realmente la consecución de dicho objetivo, en cuanto a que éste hubiera supuesto la ruptura del pacto colonial, cuyo mantenimiento constituía el objetivo de los grupos de intereses hegemónicos en materia de política colonial.

En este sentido, el asimilismo tendría como objetivo inme-

diato la introducción de retoques parciales sobre el régimen colonial con el fin de perpetuar, en la medida de lo posible, el *statu quo* colonial preexistente.

Ello diferencia al asimilismo de sus dos modelos teóricos alternativos, en cuanto a que las políticas asimilistas no estaban encaminadas a la resolución definitiva del problema relativo al marco asignado a las colonias dentro del nuevo Estado-Nación, sino que se limitaban a ofrecer soluciones coyunturales a las crecientes tensiones planteadas por el descontento de los grupos de interés perjudicados por el pacto. Lo que no fue óbice para que dichas modificaciones, trascendiendo un carácter puramente coyuntural, condujeran a una transformación substancial del marco jurídico-político colonial, cuyo efecto acumulativo se haría especialmente patente en las dos últimas décadas del período.

Desde una óptica relativa a la política exterior, dado que la totalidad de las políticas coloniales planteadas a lo largo de este período tuvieron como objetivo básico el mantenimiento de los territorios ultramarinos dentro del marco del Estado-Nación metropolitano, difiriendo solo en la fórmula concreta bajo la que debía tener lugar dicha vinculación, un objetivo común a la totalidad de las políticas coloniales desarrolladas durante el mismo sería la consecución o mantenimiento de un prestigio

internacional, derivado de la posesión de colonias en un marco de relaciones internacionales caracterizado por la creciente polarización entre potencias coloniales y estados susceptibles de satelización.<sup>86</sup>

En la misma línea del anterior, un objetivo coyuntural, consustancial a las distintas formulaciones de la política colonial española, vendría dado por la periódica instrumentalización de la misma como elemento de cohesión interna.

La conversión de los sentimientos nacionales en factor de presión ideológica, fuertemente identificado con una serie de valores como el deseo colectivo de recuperar una grandeza perdida, la defensa del ámbito soberano del Estado-Nación o el ansia de expansión, provocaron el ocasional recurso de los gobernantes a centrar la atención de la opinión pública en cuestiones coloniales con motivo de tensiones internas, en aras del efecto aglutinador conseguido por este tema en la conciencia nacional de los pueblos.<sup>87</sup>

Este objetivo, detonante de la intensa y poco fructífera acción exterior del Gobierno O'Donnell entre 1858 y 1863, volvería a ser explotado en las dos grandes coyunturas de agudización de la crisis colonial (1868-1878 y 1895-1898), así como en la crisis de las Carolinas en 1885.<sup>88</sup>

A su vez, la posesión de colonias implicaba una serie de objetivos secundarios de carácter geoestratégico dentro de la política colonial desarrollada por la metrópoli, destinados a la adquisición y mantenimiento de determinados territorios sobre la base de su carácter geoestratégico. Bien por su situación dentro de la red mundial de comunicaciones marítimas, bien por necesidades defensivas de las propias colonias nucleares.

Obviamente, estos objetivos tuvieron mayor incidencia en la política colonial de las grandes potencias, sumidas en un juego de poder a escala planetaria, en tanto que en la política colonial de las pequeñas potencias, como es el caso español, dichos objetivos se redujeron a la incorporación de aquellos territorios que, pertenecientes *de iure* a su ámbito de soberanía, no habían sido realmente ocupados, a fin de adaptarse a las nuevas consideraciones del Derecho Internacional, que hacían del derecho de ocupación la principal garantía de soberanía sobre un territorio concreto.

### Estrategias en la articulación de las políticas coloniales ensayadas por España entre 1808 y 1898.

Junto a la existencia de unos objetivos, determinados por las presiones de los diferentes grupos de intereses y por la propia percepción de los individuos directamente responsables del

proceso de toma de decisiones, toda política colonial está conformada en un segundo nivel por una serie de mecanismos conducentes a la obtención de dichos objetivos.<sup>89</sup> El marco general en que se desarrollaron dichos mecanismos esta constituido por el estatuto jurídico-político concedido a las colonias por la metrópoli.

Un primer elemento dentro del mismo viene dado por el carácter de la estructura político-administrativa. Lógicamente los diferentes modelos teóricos que constituyeron el marco de referencia de la política colonial presentaron distintas soluciones en este punto.

El modelo *identista* perseguía la plena absorción de la estructura político-administrativa colonial por la del Estado, extremo que no llegó a ser puesto en práctica hasta sus últimas consecuencias en ningún caso.

Por su parte, tanto el modelo asimilista como el autonomista implicaban la separación entre la estructura político-administrativa metropolitana y la colonial, aunque reservando a la primera un control, más o menos intenso, sobre la segunda.

El modelo asimilista implicó a su vez dos modelos contrapuestos de organización colonial. Por una parte, determinadas políticas asimilistas propugnaron la creación de un marco de organización territorial descentralizado, que confiriera a la



oligarquía criolla un mayor grado de participación en el proceso de toma de decisiones relativas a la colonia. Por otra, los modelos asimilistas predominantes implicaron la concentración de todo el poder en torno a un cuerpo de administradores especializados, radicado en las propias colonias, con un alto grado de autonomía y pronto identificado con los intereses de los grupos de origen metropolitano establecidos en dichos territorios.

El modelo autonomista, por el contrario, implicaba el predominio de las oligarquías periféricas, a partir de la creación de cuerpos legislativos coloniales, fiscalizados en mayor o menor medida por un representante directo de la metrópoli, de la cual seguían dependiendo las cuestiones relativas a política exterior y de defensa.

Tanto una como otra fórmula dieron lugar a la aparición de un conflicto permanente entre el grupo hegemónico en la colonia y lo que Arendt denomina "la conciencia de la Nación", representada en la metrópoli por un Ejecutivo, un Legislativo y una prensa más o menos libre.<sup>90</sup>

Dado que el modelo autonomista solo se puso en práctica tardíamente y no tuvo tiempo para desarrollarse plenamente, el problema que arrastró la política colonial española a lo largo de la mayoría del período, fue la autonomía creciente de los órganos periféricos de la Administración y su identificación con

los intereses de los grupos de origen metropolitano radicados en las colonias. La creación, bajo diversas formas, de organismos especializados en materia colonial en el seno de la Administración central del Estado fue el mecanismo empleado, con desigual éxito, por los diferentes gobiernos de la metrópoli para tratar de conectar ambos ámbitos político-administrativos.<sup>91</sup>

En estrecha relación con el punto anterior se encuentra el problema de la representación colonial en las Cortes de la metrópoli.

Despojadas en 1837 de la representación parlamentaria que habían tenido hasta entonces, las élites criollas trataron de encontrar mecanismos alternativos de representatividad ante el gobierno metropolitano.

Una primera fórmula, empleada con ocasión del proyecto canovista de reforma colonial en 1865, fue la constitución de comisiones de notables coloniales. Dichas comisiones, cuya existencia estaba circunscrita a un periodo de tiempo limitado, tenían como función la expresión de los intereses de los distintos grupos de interés coloniales ante proyectos que afectaban decisivamente a las colonias.

La Revolución de 1868 marcó el comienzo de la recuperación de la presencia de representantes de estos territorios en el Parlamento metropolitano. Si bien, la misma se limitó a Puerto

Rico hasta 1879, momento en que se amplió a Cuba. No obstante, la representatividad de los diputados y senadores coloniales era cuestionable, al estar supeditada a normativas electorales mucho más restrictivas que las existentes en la metrópoli, conducentes a favorecer la sobrerrepresentatividad de los grupos metropolitanos asentados en las colonias.

En este contexto, la estrategia de los sectores autonomistas se centraba, en coincidencia con las tesis *identistas*, en la armonización de la normativa electoral vigente en las colonias con la metropolitana, al mismo tiempo que se reivindicaba la doble presencia de representantes coloniales en los legislativos colonial y metropolitano.

Una decisión táctica, común a los modelos *identista* y asimilista, fue la importancia concedida a los mecanismos coactivo-defensivos del Estado desplegados en dichos territorios. En la práctica, éstos consiguieron mantenerse al margen de las instituciones que en la metrópoli ejercían cierto control sobre los mismos, siendo su cúspide promovida a la posición de representante de la metrópoli en las colonias: los capitanes generales/gobernadores generales coloniales.

Ello desembocó en la obtención de una gran influencia por parte de los mismos sobre el cuerpo político de la metrópoli, con lo que se convirtieron en uno de los más poderosos *apremios* en

la elaboración de la política colonial.<sup>92</sup> Cuya expresión expansionista, el imperialismo, plantearon en términos de política de poder. Si bien este último extremo se limita en el caso español, a la ocupación tardía de territorios sobre los que la soberanía de la metrópoli era puramente nominal: Guinea (1858) y Carolinas y Palaos (1885).

Por su parte, el modelo autonomista implicaba lógicamente una disminución de la influencia del aparato represivo-militar colonial al perseguir la separación de poderes y un mayor control del mismo, a cargo del legislativo colonial.

En este sentido, el predominio durante la mayoría del período de políticas coloniales basadas en las tesis asimilistas, si bien progresivamente matizadas con elementos provenientes de los otros dos modelos, condujo, a su vez, a que la mayoría de la normativa aplicada en dichos territorios tuviera su origen en lo que L. Sánchez Agesta denomina "decisiones cerradas", es decir aquellas realizadas por las autoridades públicas, oficialmente investidas por el Derecho de tal facultad de decisión, sin ninguna participación externa.<sup>93</sup> Frente al predominio de las decisiones abiertas en la práctica política de la metrópoli, es decir, aquéllas en las que las autoridades responsables de la decisión consultaban o recibían iniciativas de las más variadas fuerzas sociales y de los órganos que representaban a aquellas.

Finalmente hemos de referirnos a la imposición de políticas económicas planteadas para beneficiar a la metrópoli desde una doble concepción: por una parte, mediante la rentabilización estatal de la empresa colonial a través de diversos sistemas de imposición fiscal, lo que distó de conseguirse en la totalidad de las colonias, y, por otra, mediante medidas favorables a los intereses más concretos de grupos económicos metropolitanos, radicados tanto en la propia metrópoli como en las colonias, grupos que, en general, tuvieron éxito en sus reivindicaciones, constituyéndose, como hemos visto, en uno de los *apremios* más poderosos que mediatizaron la política colonial.

Obviamente, las políticas puestas en práctica desde las posiciones asimilistas estuvieron generalmente dirigidas a la satisfacción de dichos *apremios*. Ello era incompatible con los intentos por satisfacer las demandas planteadas desde los sectores productivos coloniales. De esta manera, como E. Hernández Sandoica ha señalado, las leyes de relaciones comerciales, teóricamente orientadas a la consecución de una reciprocidad en los intercambios comerciales entre las colonias y la metrópoli, fueron desvirtuadas por una serie de medidas complementarias.<sup>94</sup> En tanto que los intentos de obtener condiciones favorables para la producción cubana en el mercado americano, a través de acuerdos comerciales bilaterales, fracasaron por la imposibilidad de ofrecer contrapartidas en aquellos sectores monopolizados por

determinados grupos económicos metropolitanos.<sup>95</sup>

El modelo autonomista suponía obviar estos obstáculos, en cuanto a que implicaba la segregación de la política económica colonial de los intereses de los sectores productivos metropolitanos, supeditándola a los intereses de los sectores productivos radicados en las propias colonias. En este sentido, las diferentes políticas autonomistas entregaban la totalidad de las competencias en materia económica, incluso la posibilidad de firmar tratados comerciales con otros estados, a los legislativos coloniales, substrayéndolas del ámbito de competencias de las Cortes del Reino.

## NOTAS

- 1) Fieldhouse, D.K.: "El colonialismo", en Sillas, D.L. (dir.): Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Madrid, Aguilar, 1974, págs.446-447.
- 2) Smith, C.: Introducción a la Ciencia Política, Río Piedras, Ed. Universitaria, 1971, pág.57.
- 3) Strausz-Hupe, R.: La idea del colonialismo, Madrid, Tecnos, 1984, pág.12.
- 4) O'Brien, P.: "Colonialism and Imperialism. 1815-1914", en American Historical Bulletin, nº68, (1990), págs.170-173.
- 5) Sánchez Andrés, A.: "La estructura administrativa del Estado en materia colonial y las posesiones del Golfo de Guinea", en Estudios Africanos, nº14-15, (1994), págs.83-101; Elizalde, M.D.: "Las grandes potencias y el Pacífico español. Los intereses de los países hegemónicos en la colonia de las Carolinas", en Revista Española del Pacífico, nº1, (1991), págs.65-82.
- 6) "Las provincias de ultramar serán gobernadas por leyes especiales". Art. segundo adicional de la Constitución de 1837, recogido por el art.80 de la Constitución de 1845, los arts.108 y 109 de la Constitución de 1869 y los arts.89 y transitorio del título XIII de la Constitución de 1876. En Esteban, J.: Las Constituciones españolas, Madrid, Taurus, 1981, págs.114, 123, 139 y 190 respectivamente.
- 7) Serrano, C.: Cuba. Estudios Políticos, Madrid, Imp. de M.G. Hernández, 1872, pág.187. Sobre dicha polémica vid. Levene, R.: Las indias no eran colonias, Madrid, Austral, 1957 y Ramos, D.: "Sobre la posible sustitución del término época colonial", en Boletín Americanista, nº1, (1959), págs.32-37.
- 8) Lalinde, J.: La administración española en el siglo XIX puertorriqueño. La pervivencia de la variante indiana del decisionismo castellano en Puerto Rico, Sevilla, CSIC, 1980, pág.29.
- 9) El decreto puede consultarse en Entralgo, E.: Los diputados por Cuba en las Cortes de España en los tres primeros períodos constitucionales, La Habana, Academia de la Historia, 1955, pág.11.
- 10) Cruz Monclova, L.: Historia de Puerto Rico. Siglo XIX, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1952-1957, vol.I, pág.7.
- 11) Lalinde, J., op.cit., pág.30.
- 12) Esteban, J., op.cit., págs.49-68.
- 13) Ibid, págs.50-52.
- 14) Real Decreto de 27 de marzo de 1857, amonestando a la Audiencia de Puerto Rico por usar esta denominación en lugar de la de "provincias ultramarinas" y previniendo a la misma para que no volviera a hacerlo. Vid. Fraga, M.: Las Constituciones de

Puerto Rico, Madrid, Instituto de Cultura Hispánica, 1953, pág.415.

15) Sobre esta interpretación de la palabra colonia, vid las declaraciones del diputado autonomista Gibergera en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (D.S.C), 27 de noviembre de 1894, págs.329-330.

16) Una síntesis de dichos elementos puede consultarse en Strausz-Hupe, R., op.cit., págs.12-25 y en O'Brien, art.cit., págs.179-180.

17) Smith, C.J., op.cit., pág.57.

18) Lapiere, J.W.: El análisis de los sistemas políticos, Barcelona, Editorial 62, 1976, pág.207.

19) Mac Pherson, C.B.: "Progrés technique et décision politique", en Les pouvoirs de décision dans l'Etat moderne, París, UNESCO, 1967, pág.247.

20) Cottle, T.J. y Marsh, J.: "Construction d'un modèle des changements du système", en Cahiers Internationaux de Sociologie, vol.XLVI, (1969), pág.79.

21) O'Brien, art.cit., pág.92.

22) Mesa, R.: La idea colonial en España, Valencia, Fernando Torres, 1967, págs.89-99; Stein, S.J. y Stein, B.: La herencia colonial de América Latina, Madrid, Siglo XXI, 1987, pág.7.

23) Noetink, K.: "The Dutch Caribbean and its Metropolis", en Kant, E. De (Ed.): Patterns of Foreign Influence in the Caribbean, Oxford, Oxford University Press, 1972, págs.103-120.

24) Mesa, R., op.cit., pág.91, Stein, J., op.cit., pág.7.

25) Bushnell, D. y Macaulay, N.: El nacimiento de los países latinoamericanos, Madrid, Nerea, 1989, págs.265-270.

26) Navarro, J.R.: "Militarización y control político en Puerto Rico. La visita en el marco de la política colonial y la guerra de la independencia", en Alcántara, M.: IV Encuentro de Latino-americanistas, Salamanca, Universidad de Salamanca, (1994), págs.2097-2129.

27) Para un análisis general del sistema colonial británico en las Antillas y su evolución vid. Burns, A.: History of the British Indies, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1954; Kennedy, P.: "Continuity and Discontinuity in British Imperialism. 1815-1914", en VVAA: British Imperialism in the Nineteenth Century, Londres, 1984; O'Brien, P.: "The cost and beneficts of British Imperialism.1846-1914", en Past & Present, n°120, (1988), págs.163-200; Bayly, C.A.: Imperial Meridian: The British Empire in the world, Londres, Longman, 1989.

28) Así ocurrió en el caso de Jamaica. Blanco, M.: Política de España en Ultramar, Madrid, Imp. de F.G. Pérez, 1890, pág.211.

29) Sobre el desarrollo del modelo político-administrativo existente en Canadá pueden consultarse las siguientes obras: Dawson, R.M: The Government of Canadá, Toronto, University of



Toronto Press, 1949; Careless, J.M.S.: Canadá. A story of challenge, Toronto, Mac Millan and St. Martin's Press, 1970; Mac Gregor, R.: The Government of Canadá, Toronto, University of Toronto Press, 1974; Mac Ianis, E.: Canadá. A political and social History, Nueva York, Rinehart and Winston, 1982, Harding, B.: "Looking forward, looking backward: American and the canadian scenary in the 1830s", en British Journal of Canadá Studies, nº8, (1993), págs.163-179.

30) Acerca de este proceso vid. Mac Ianis, E., op.cit., pág.208.

31) Careless, J.M.S, op.cit., pág.166.

32) Mac Ianis, E., op.cit., pág.205.

33) Droz, J.: Europa: restauración y revolución.1815-1848, Madrid, Siglo XXI, 1981, págs.148-149.

34) Mac Gregor, R., op.cit., págs.31 y 36-37.

35) Careless, J.M.S, op.cit., pág.255.

36) Chester, M.: Empire and Commonwealth. Studies in Governance and self-government in Canadá, Connecticut, Greenwood Press Publishers, 1975, pág.336.

37) Sobre el modelo colonial de las Antillas francesas puede consultarse: Martin, J.: L'Empire renaissant (1789-1871), París, Université de París I, 1987; Pludron, P.: Histoire de la colonisation française, París, Fayard, 1991,; Meyer, J. y otros: Histoire de la France coloniale des origines a 1914, París, A. Colin, 1991.

38) Guodert, P.: Las Constituciones de Francia, Caracas, Cuesta, 1977, pág.122.

39) Ibid, pág.145.

40) Arendt, H.: Los orígenes del totalitarismo, Madrid, Taurus, 1974, pág.188.

41) Sobre este extremo vid. Sánchez Andrés, A.: "Los organismos consultivos del Ministerio de Ultramar y el gobierno de las colonias del Pacífico (1863-1899)", en Revista española del Pacífico, nº4, (1994), págs.65-75.

42) Sobre el sistema colonial holandés en el Caribe vid. Netherlands America, Londres, Robert Hart Ltd, 1943; Gastman, A.: Historical Dictionary of the french and netherlands Antilles, Londres, Scarecrow Press, 1978 y Noetink, K., art.cit., págs.103-120.

43) Santamaría García, A.: "La Historia de Cuba en el siglo XIX a través del debate de investigadores cubanos y españoles", en Revista de Indias, nº200, (1994), págs.221-233.

Este tipo de marcos generales de referencia sí existen en el caso del colonialismo británico y francés en América durante este período. Vid. en este sentido, O'Brien, P., art.cit., págs.163-200 y Custos, D.: L'Adaptation des Institutions francaixes aux Départments d'Outre Mer: Exemple de la Guadalupe, París, Univer-

sité de París I, 1989.

44) Izard, M.: Latinoamérica siglo XIX. Violencia, subdesarrollo y dependencia, Madrid, Síntesis, 1990, págs.18-28.

45) Guerra, R.: Manual de Historia de Cuba. desde su descubrimiento hasta 1868, Madrid, Ediciones R., 1975, págs.266-312 y 352-401.

46) Roig de Leuchsenring, E.: La guerra libertadora cubana de los treinta años, 1868-1898. Razón de su victoria, La Habana, Oficina del historiador de la ciudad de La Habana, 1958, págs.17-27; Le Riverend, J.: Breve Historia de Cuba, La Habana, Ciencias sociales, 1978, págs.48-63; Fernández, A.M.: España y Cuba, 1868-1898. Revolución burguesa y relaciones coloniales, La Habana, Ciencias Sociales, 1988, págs.64-120.

47) Pérez, L.A.: Cuba between empires, 1878-1902, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1982, págs.4-6; Velam, D. y Amaro, L.: "El período revolucionario de 1868 en España y su reflejo en la política colonial", en Revista Santiago, nº61, (1986), págs.31-65; Moreno Fraginals, M.: "Cuba al segle XIX: ¿colònia espanyola?", en El comerç entre Catalunya i Amèrica (segles XVIII i XIX), Barcelona, L'Avenç, págs.125-133.

48) López Cerdón, M.V.: "La política exterior", en Jover, J.M. (dir.): Historia de España, Madrid, Espasa Calpe, vol.XXXIV, pág.884.

49) Cruz Monclova, L., op.cit.; Figueroa, L.: Historia de Puerto Rico, Río Piedras, Edil, 1970-1977, vol.II; Silvestrini, B.G. y Luque, M.D.: Historia de Puerto Rico. Trayectoria de un pueblo, San Juan, Cultural Panamericana, 1990.

50) Mesa, R., op.cit., págs.88-99.

51) Jover, J.M.: "Prólogo a la España isabelina y el Sexenio democrático", en Jover, J.M. (dir.): Historia de España, op.cit., vol.XXXIV, págs.XIII-XXII.

52) Navarro, J.R.: Entre esclavos y Constituciones. El colonialismo liberal de 1837 en Cuba, Sevilla, CSIC, 1991, pág.28.

53) García Ochoa, A.: La política española en Puerto rico durante el siglo XIX, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1982, págs.84-85.

54) García Ochoa, A.: "España en el área antillana", en Jover, M. (dir.): Historia de España, op.cit., vol.XXXIV, pág.921.

55) Lalinde, J., op.cit., págs.8-9.

56) Trias, J.: Historia constitucional de Puerto Rico, Río Piedras, editorial Universitaria, 1980, págs.133-134.

57) Hernández Corujo, E.: Historia Constitucional de Cuba, La Habana, O'Reilly, 1960, págs.66-73, 244-262 y 318-321.

58) Hernández Sandoica, E.: El colonialismo. 1815-1873. estructura y cambios en los imperios coloniales, Madrid, Síntesis, 1994, pág.71.

- 59) Jover, J.M., op.cit., pág.CLIV; Lalinde, J., op.cit., págs.8-9; Hernández Corujo, E., op.cit., págs.66-73.
- 60) Strausz-Hupe, R., op.cit., pág.53-54; Arent, H., op.cit., págs.187-188; Custos, D., op.cit., pág.132;
- 61) Hernández Sandoica, E., op.cit., pág.71.
- 62) Hernández sandoica, E.: Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración (1875-1887), Madrid, Universidad Complutense, 1982, pág.797.
- 63) Trias, J., op.cit., pág.133.
- 64) García Ochoa, A.: La política española en Puerto Rico durante el siglo XIX, op.cit., pág.84; Rubio, J.: La cuestión de Cuba y las relaciones con los Estados Unidos durante el reinado de Alfonso XII, los orígenes del "desastre" de 1898, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995, págs.249-250.
- 65) Figueroa, L., op.cit., vol.II, I Parte, pág.198.
- 66) El debate relativo a la confusión entre ambos modelos políticos derivaba, en gran medida, del hecho de que la mayoría de los defensores de la plena integración de las colonias en el Estado español, insistían en considerarse a sí mismos como asimilistas. Este extremo nunca fue admitido ni por los verdaderos asimilistas ni por los propios autonomistas, que siempre resaltaron las diferencias existentes entre el asimilismo y el *identismo*. Ello dio lugar a repetidos debates en las Cortes, especialmente ilustrativo resulta el que tuvo lugar en julio de 1887, vid. D.S.C, 27 de julio de 1886, págs.1586-1588.
- 67) Rubio, J., op.cit., pág.270.
- 68) Para un estudio contemporáneo de las grandes líneas del modelo asimilista destaca la obra de M. Blanco, autor del que sin duda es el principal estudio teórico contemporáneo sobre este modelo teórico. Vid. Blanco, M.: Política de España en Ultramar, Madrid, Imp. de F.F. Pérez, 1890.
- 69) Delgado Cintrón, C.: Derecho y colonialismo. La trayectoria histórica del derecho puertorriqueño, Río Piedras, Edil, 1988, pág.48.
- 70) Cubano, A.: El hilo del laberinto. Claves de la lucha política en Puerto Rico (siglo XIX), Río piedras, Editorial Universitaria, 1990.
- 71) Hernández, Corujo, E., op.cit., págs.67-68.
- 72) Sedano, C., op.cit, pág.187.
- 73) Roldán, I.: La Unión Constitucional y la política española en Cuba, Madrid, Universidad Complutense, 1990, págs.423-476.
- 74) El análisis histórico conjunto de la totalidad de los proyectos autonomistas dirigidos a las colonias durante los dos primeros tercios del siglo XIX no había sido abordado hasta la presente obra. La bibliografía disponible se limita a referencias aisladas sobre el tema en diversas obras de carácter general o

monográfico de la Historia de Cuba y Puerto Rico. Las fuentes secundarias, por el contrario, son relativamente numerosas. Entre las principales destaca la voluminosa obra de Jose Antonio Saco, Calixto Bernal y Jose María Quiñones.

La principal fuente para el estudio del contenido y desarrollo del programa autonomista durante la segunda mitad del siglo hay que buscarla en la ingente bibliografía de Rafael Montoro y, sobre todo, de Rafael María de Labra. Destacan en especial las obras de este último: La autonomía colonial en España (Madrid, 1892) y La crisis colonial de España (Madrid, 1901). Respecto a un análisis histórico actual, la bibliografía acerca del desarrollo del modelo autonómico colonial durante el último tercio del siglo XIX se limita al trabajo de Guiral, M.: "Autonomismo", en Roig de Leuchsenrig, E.(dir.): Los grandes movimientos políticos cubanos en la época colonial, La Habana, Cuadernos de Historia Habanera, n°23, 1943.

75) Tuñón, M.: La España del siglo XIX, Barcelona, Laia, 1975, págs.88-89; Martínez Cuadrado: La burguesía conservadora (1874-1931), Madrid, Alianza, 1987, págs.371-374; Jover, J.M.: Prólogo a la España isabelina y el Sexenio democrático, op.cit., pág.CLIII; García Ochoa, A.: La política española en Puerto Rico durante el siglo XIX, op.cit., págs.209-211.

76) Bergard, L.W.: Cuban Rural Society in the Nineteenth Century. The Social Economy History of Monocultive in Matanzas, Princeton, Princeton University Press, 1990, págs.66-69.

77) Sonesson, B.: La Real Hacienda en Puerto Rico. Administración, política y grupos de presión (1815-1868), Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana e Instituto de Estudios Fiscales, 1990, Sáiz Pastor, C.: "El colonialismo español en el Caribe durante el siglo XIX: El caso cubano, 1833-1868", en Naranjo Orovio, C. y Mallo, T.: Cuba la perla de las Antillas, Madrid, CSIC y Doce Calles, 1994, págs.213-223.

78) Antes de 1868, el Tesoro de Cuba transfirió al de la metrópoli importantes remesas monetarias (los llamados "sobrantes de Ultramar"). El promedio anual de tales ingresos osciló en torno a los 12,5 millones de reales. Alzola, P.: Relaciones comerciales entre España y las Antillas, Madrid, s.e., 1895, págs.30-31. Estas transferencias cesaron desde el Sexenio, el modelo de relaciones coloniales implantado desde este momento acredita la validez de las tesis relativas a la falta de rentabilidad que para el conjunto de la metrópoli tienen a la larga las empresas coloniales. Extremo ya señalado por J.A. Hobson en su obra clásica Imperialism: A Study, Universidad of Michigan Press (1902), 1965, pág.451.

79) Espadas, M.: Alfonso XII y los orígenes de la Restauración, Madrid, CSIC, 1975, págs.226-239; Núñez, F.: "El presupuesto de paz una polémica entre civiles y militares en la España finisecular", en Hispania, n°49, (1989), págs.197-234; Hernández Sandoica,

E.: Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración, op.cit., págs.856-964; Maluquer, J.: "El mercado colonial antillano en el siglo XIX", en Nadal, J. y Tortella, G. (eds.): Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España Contemporánea, Barcelona, Ariel, 1972, págs.322-357; Serrano, C.: Final del imperio; España 1895-1898, Madrid, Siglo XXI, 1984, págs.47-64; Fernández, A.M.: España y Cuba 1868-1898. Revolución burguesa y relaciones coloniales, La Habana, Editorial de ciencias Sociales, 1988, págs.53-59; Roldán, I., op.cit.; Bahamonde, A. y Cayuela, J.: Hacer las Américas. Las élites coloniales españolas en el XIX, Madrid, Alianza, 1992, págs.15-318.

80) Una selección de textos de estos teóricos puede consultarse en: Mesa, R. y Merle, M.: El anticolonialismo europeo. Desde Las Casas a Marx, Madrid, Alianza, 1972, pág.290 y ss.

81) Mesa, R., op.cit., págs.89-99.

82) Ibid, pág.101.

83) Palou, N.: "El problema arancelario de la política cubana a fines del XIX", en Revista de la Biblioteca Nacional José Martí, vol.27, nº3, (1983), págs.111-142.

84) Maluquer, J.: "El mercado colonial antillano en el XIX", en Nadal, J. y Tortella, G.: Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España Contemporánea, Barcelona, Ariel, 1972, págs.322-357.

85) Este sería el objetivo último de todos los modelos de colonización. Sobre este extremo vid. Baumgart, W.: Imperialism: the idea and reality of British and french colonial expansion, 1880-1914, Oxford, Oxford University Press, 1982, pág.25.

86) Jover, J.M.: Teoría y práctica de la redistribución colonial, Madrid, Fundación universitaria, 1979, págs.8-12.

87) En el caso español es curioso constatar el contraste entre el desinterés existente entre la opinión pública y los intelectuales ante la cuestión colonial y la facilidad con que los gobiernos conseguían agitar a amplios sectores de las clases medias durante determinadas aventuras colonialistas. Sobre este tema vid. Rama, C.: "Los intelectuales españoles ante la cuestión antillana", en VVAA: Historia de las relaciones culturales entre España y América Latina. Siglo XIX, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, págs.232-240.

88) Este carácter de la política colonial, como elemento de cohesión interna en coyunturas de crisis política, ha sido constatado por Elizalde en la crisis de las Carolinas. Vid. Elizalde, M.D., art.cit, págs.65-82; de la misma autora: España en el Pacífico. La colonia de las islas Carolinas (1885-1899), Madrid, CSIC, 1992, págs.13-59.

89) Hemos extrapolado el esquema de análisis aplicado globalmente por E. Mena a la política exterior. Vid. Mena, E.: Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política

exterior, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

90) Arendt, H., op.cit., pág.192. En el caso de España, este antagonismo fue especialmente acentuado durante el Sexenio, a lo largo del cual el gobierno metropolitano llegó a perder el control de la Administración periférica. Vid. Fernández Muñiz, A.M.: "La guerra de Cuba en el Sexenio", en Trienio, nº11, (1988), págs.127-149.

91) El desarrollo de este proceso puede seguirse en Sánchez Andrés, A., arts. cit., págs.83-101 y 65-75, respectivamente.

92) Sobre el protagonismo del ejército en las colonias vid. Espadas, M.: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898), Madrid, CSIC, 1990, págs.240-255.

93) Eisenstadt, S.M.: Los sistemas políticos de los imperios, Madrid, Revista de Occidente, 1966, pág.362.

94) Hernández Sandoica, E.: Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración, op.cit., págs.802-813.

95) Serrano, J.M.: El viraje proteccionista en la Restauración. La política proteccionista española, 1875-1895, Madrid, Siglo XXI, 1987, págs.159, 203 y ss.



## CAPITULO II

### LOS INSTRUMENTOS DE LA ACCIÓN COLONIAL: LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN MATERIA COLONIAL (1810-1899).



## 1 LAS COLONIAS Y LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO DURANTE LOS DOS PRIMEROS TERCIOS DEL SIGLO XIX.

El origen de la estructura centralizada de gobierno de los espacios coloniales, cuya expresión más característica en el siglo XIX fue el Ministerio de Ultramar, hay que buscarlo en la reorganización administrativa acometida por los Borbones desde principios del XVIII.

Superado el compromiso inicial con la organización política tradicional del Estado, tras la imposición de la nueva dinastía por la fuerza, Felipe V tratará de adecuar la misma al modelo centralista francés. En este contexto, el Real Decreto de 30 de noviembre de 1714 establecía la base orgánica de la Administración española por razón de la materia, dentro de un régimen individualizado de responsabilidades de gobierno.<sup>1</sup>

Como consecuencia de la nueva organización, los viejos consejos de la época de los Austrias perdieron su importancia o desaparecieron, siendo desplazados por un nuevo sistema, que implicaba la sustitución del régimen de gobierno colegiado por un régimen individualizado, donde la anterior responsabilidad colectiva en el proceso de toma de decisiones era reemplazada por responsabilidades personales.

La base de este nuevo sistema estaba constituida por las

secretarías del Despacho, germen de la futura organización ministerial.

La nueva configuración de la Administración central afectó, como a los restantes ámbitos de la acción del Estado, a las estructuras administrativas encargadas del gobierno colonial, que se sucederían a lo largo del siglo XVIII y la primera mitad del XIX. Asimismo, los organismos administrativos que, con carácter ejecutivo, fueron sucediéndose en el gobierno de las colonias, fueron complementados y apoyados en el ejercicio de dicho gobierno por una serie de órganos auxiliares con funciones consultivas en esta materia.

#### La Administración central del Estado en materia colonial durante el Antiguo Régimen.

A raíz de la nueva estructura de la Administración central del Estado implantada en 1714, el Consejo y la Cámara de Indias perdieron la mayor parte de las atribuciones que secularmente venían desempeñando en el gobierno de las colonias, siendo desplazados por la Secretaría del Despacho de Marina e Indias. Al nuevo ente administrativo competían todos los asuntos coloniales en materia de gobierno, administración, hacienda y guerra. Tan solo la Administración judicial relativa a las colonias siguió en manos del Consejo y la Cámara de Indias.

secretarías del Despacho, germen de la futura organización ministerial.

La nueva configuración de la Administración central afectó, como a los restantes ámbitos de la acción del Estado, a las estructuras administrativas encargadas del gobierno colonial, que se sucederían a lo largo del siglo XVIII y la primera mitad del XIX. Asimismo, los organismos administrativos que, con carácter ejecutivo, fueron sucediéndose en el gobierno de las colonias, fueron complementados y apoyados en el ejercicio de dicho gobierno por una serie de órganos auxiliares con funciones consultivas en esta materia.

#### La Administración central del Estado en materia colonial durante el Antiguo Régimen.

A raíz de la nueva estructura de la Administración central del Estado implantada en 1714, el Consejo y la Cámara de Indias perdieron la mayor parte de las atribuciones que secularmente venían desempeñando en el gobierno de las colonias, siendo desplazados por la Secretaría del Despacho de Marina e Indias. Al nuevo ente administrativo competían todos los asuntos coloniales en materia de gobierno, administración, hacienda y guerra. Tan solo la Administración judicial relativa a las colonias siguió en manos del Consejo y la Cámara de Indias.

La nueva estructura centralizada de gobierno colonial fue modificada poco después, pues el Real Decreto de 28 de abril de 1715 distribuía las materias de índole colonial entre las secretarías de Justicia, Guerra y la Intendencia Universal de Hacienda.<sup>2</sup> Esta situación sería sancionada por la reorganización llevada a cabo por Alberoni a través del Real Decreto de 2 de abril de 1717, pasando los asuntos coloniales a depender de dos departamentos: Guerra y Marina, por un lado, y Justicia, Gobierno Político y Hacienda, por otro.<sup>3</sup> Si bien, las competencias de esta última secretaría se ampliarían notablemente al absorber posteriormente gran parte de las atribuciones que en materia judicial habían conservado el Consejo y la Cámara de Indias. Dicho proceso tuvo lugar a través de dos reales decretos de 20 de enero y 11 de septiembre de 1717.

La reaparición de un ente centralizado para el gobierno colonial no se produciría hasta enero de 1721, año en que la Secretaría de Guerra y Marina se dividió, dando paso a una nueva Secretaría de Marina e Indias.<sup>4</sup>

El nuevo ente administrativo perviviría sin alteraciones de importancia hasta que, en agosto de 1754, Fernando VI deslindara las atribuciones de esta secretaría, dividiéndola en dos: la Secretaría de Marina y la de Indias, adscribiéndose a ésta última "todas las materias de Guerra, Hacienda, Navegación y Comercio de Indias".<sup>5</sup> La concentración en la Secretaría de Indias de todos los asuntos de

Ultramar llevó a que se la denominara Secretaría del Despacho Universal de Indias, denominación con la que generalmente este ente aparece en la bibliografía.

El reforzamiento de la Administración central encargada del gobierno colonial constituía una etapa previa y necesaria para la aplicación de los vastos planes de reforma de las estructuras coloniales, ensayados a lo largo del último tercio del siglo XVIII, cuyo máximo exponente fue, precisamente, el secretario del Despacho Universal, J. Gálvez.

La complicación de los asuntos relativos a las colonias, derivada de la ofensiva de la Administración central para retomar el control sobre la Administración periférica, que a lo largo del siglo precedente se había relajado notablemente, desembocó en la división de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias, efectuada por Carlos III a través del Real Decreto de 8 de julio de 1787.<sup>6</sup> En virtud de dicha disposición, se creaba una Secretaría de Indias de Gracia y Justicia y materias eclesiásticas ("a semejanza de la que se haya establecida en España e islas adyacentes") y otra de Guerra y Hacienda, Comercio y Navegación. Con ello, se establecían dos "ministerios" para el gobierno exclusivo de las colonias, cuyos asuntos se apartaban por completo de la competencia de los cinco "ministerios" restantes. Este extremo sentaba las bases de una cierta dualidad en la organización ministerial

del Estado, que venía a confirmar administrativamente la situación excepcional que los territorios ultramarinos ocupaban en el ámbito del Estado borbónico, al tiempo que estructuraba a la Administración central responsable del gobierno de los mismos de acuerdo a un esquema, sino igual, sí muy similar al de los organismos administrativos dirigidos a la metrópoli.

Tal situación se prolongaría durante poco tiempo, pues Carlos IV, por un Real Decreto de 25 de abril de 1790, suprimía ambas secretarías, distribuyendo con criterio unificador -un mismo Rey, un mismo gobierno para todo el Estado- los asuntos referentes a Ultramar entre las cinco secretarías restantes, en función de su carácter.<sup>7</sup> Con ello se ponía fin a la existencia de organismos especializados en el gobierno de las colonias dentro de la Administración central del Estado.

Este extremo era sustituido por una ficción jurídica, según la cual el gobierno de las colonias respondía a criterios uniformes, similares en todo a los que se aplicaban en la propia metrópoli, y por tanto ejecutables a través de los mismos centros administrativos.

## La Administración central ultramarina en los comienzos del régimen liberal (1808-1851).

El crucial período que se extiende desde 1808 a 1823, se caracterizó por la rápida alternancia de diferentes modelos organizativos de gobierno colonial. Ello fue consecuencia del forcejeo entre las fuerzas del Antiguo Régimen, sumidas en un proceso de aguda crisis, y el liberalismo emergente, cuya visión de la administración colonial y cuyas respuestas ante el proceso de emancipación americana habían de ser necesariamente divergentes.

La rápida sucesión de diferentes modelos organizativos, unida a la desarticulación del conjunto de la Administración central del Estado durante la crisis de 1808-1814, acentuaron el grado de autonomía de la Administración periférica en las colonias, dificultando una respuesta efectiva de la metrópoli ante el proceso independentista iniciado en las mismas.

Los constituyentes de Cádiz restauraron parcialmente el modelo de organización centralizada de gobierno colonial. En este sentido, el Real Decreto de 6 de abril de 1812 creaba la Secretaría de la Gobernación de Ultramar.<sup>6</sup> La cual, en virtud de este Decreto, tenía a su cargo "todos los negocios correspondientes a los

diversos ramos que se asignan al Ministerio de la Gobernación para la Península; excepto lo relativo a Correos y Postas", así como los asuntos referentes a las misiones existentes en dichos territorios. En tanto que las materias relativas a guerra, marina, justicia y hacienda continuaban dependiendo de las restantes secretarías.

La obsesión de Fernando VII por retrotraerse al período anterior a las Cortes de Cádiz le llevó a suprimir en junio de 1814 la Secretaría de Gobernación de Ultramar. Restableciendo días después el Ministerio Universal de Indias, tal y como había existido entre 1754 y 1787.<sup>9</sup>

La restauración de la estructura centralizada de gobierno colonial no obedecía a un propósito racionalizador de la administración de los ámbitos ultramarinos. Máxime cuando el desarrollo del proceso de emancipación de aquellos territorios y el propio grado de desarticulación de la Administración central y periférica, tras la crisis de 1808-1814, imposibilitaban de *facto* el control desde la metrópoli. En dichas circunstancias, reducidas las posibilidades de conservación de dichos territorios, bien a la acción militar, bien al pacto con aquellos sectores de la oligarquía local propicios a éste (sectores que no estaban dispuestos, en absoluto, a renunciar a la autonomía que habían conseguido), la existencia de una estructura centralizada de gobierno colonial carecía de sentido. De esta



manera, un Real Decreto de 18 de septiembre de 1815 suprimía el Ministerio Universal de Indias, volviendo a distribuir los asuntos coloniales entre las diferentes secretarías, de acuerdo al esquema desarrollado en abril de 1790.<sup>10</sup>

No obstante, dicha supresión no debió llevarse a cabo llevarse a cabo en su momento, por lo que debió reiterarse en una Real Cédula de 23 de febrero de 1816, en la que se manifestaba la conveniencia de uniformar el despacho de los negocios de Indias con el de los de España, como partes de una misma nación.<sup>11</sup>

La llegada de los liberales al poder en 1820, restablecía la estructura de la Administración central sancionada por el art.22 de la Constitución de 1812 y con ello la Secretaría de la Gobernación de Ultramar.

Sin embargo, la posterior reacción absolutista volvía a suprimir este organismo, disponiendo una nueva distribución de los asuntos ultramarinos entre las distintas secretarías, a raíz del Real Decreto de 1 de octubre de 1823, cuyo art.1 declaraba "nulos y de ningún valor los actos del gobierno llamado constitucional (de cualquier clase y condición que sean) que ha dominado a mis pueblos desde el día 7 de marzo de 1820 hasta hoy, día 1 de octubre de 1823".<sup>12</sup>

El estancamiento de España durante la larga reacción fernandina determinaría la prolongación de este estado de cosas hasta 1836, pese a que la consumación de la pérdida de los

territorios continentales americanos en 1824, exigía la urgente readaptación de las estructuras administrativas coloniales a la nueva situación. La respuesta del régimen absolutista se limitó a acentuar el grado de concentración de poderes y la autonomía de la nueva cúspide de la Administración periférica, a la que se concedían poderes excepcionales en 1824, confirmados al año siguiente.

Con ello, la Administración periférica, rígidamente estructurada en torno a la figura de los capitanes generales/gobernadores generales coloniales, escapaba por completo al control de la Administración central metropolitana, cuyas competencias en materia colonial quedaban fragmentadas entre las distintas secretarías.

Solo en septiembre de 1836 se procedería a separar del Ministerio de Gobernación los asuntos referentes a Ultramar, que pasaban a constituir junto a los de marina, la Secretaría del Despacho de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar.<sup>13</sup> Ello no significaba que tuviera lugar la concentración de las competencias coloniales en una sola dependencia administrativa, puesto que los ministerios de Guerra, Hacienda y Gracia y Justicia conservaban lo que se refería a sus respectivos ramos.

En este sentido, la adscripción de las materias hacendísticas y de comercio a dos departamentos distintos de la Administra-

ción generó cierto confusiónismo, resuelto por una Real Orden de 9 de diciembre de 1837 que dio lugar a un claro deslinde de atribuciones entre las dos secretarías implicadas.<sup>14</sup>

En 1841 se volvió a plantear la necesidad de crear una estructura administrativa centralizada para el gobierno de las colonias, que concentrara todas las materias relativas a éste. El proyecto fue discutido en el seno del Gobierno y dio lugar a una serie de estudios en el seno de la Administración consultiva del estado, en los que se hacía hincapié en la necesidad de dicho Ministerio. Las únicas objeciones al proyecto proponían como alternativa la unión de los asuntos de marina y Ultramar en un mismo departamento, aduciendo como razones para ello: el ahorro presupuestario subsiguiente, la propia tradición administrativa española y "porque así lo han entendido otros países que tienen un ministerio de Marina y colonias".<sup>15</sup> En este sentido, el borrador final de dicho proyecto optaba por crear un ministerio dedicado exclusivamente al gobierno colonial, cuya creación debía ser objeto de una próxima ley.<sup>16</sup>

Pese a ello, las complicaciones subsiguientes experimentadas por el régimen de Espartero impidieron que dicho proyecto llegara a cobrar estado parlamentario, siendo presentado a las Cortes para su discusión. El proyecto de creación de un ministerio de colonias en 1841 caería posteriormente en el olvido, como parece

deducirse de la inexistencia de cualquier referencia al mismo en ninguno de los trabajos precedentes relativos a la Historia de la Administración durante este período.

La creación del Ministerio de Comercio, industria y Obras Públicas en enero de 1847 tuvo importantes repercusiones sobre la Administración central en materia colonial. Dicha medida provocaba la desaparición de la Secretaría de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar, llevada a efecto por un Real Decreto de 5 de febrero de 1847, pasando a depender los asuntos coloniales, que habían sido competencia de este Ministerio, de la Secretaría de Gobernación de la Península, ahora denominada Secretaría de Gobernación del Reino.<sup>17</sup>

Dichas materias no llegarían a conformar una dirección o una sección de cierta entidad en el seno del nuevo ministerio, como había sucedido a menudo en el pasado, sino que, en virtud de un Real Decreto de 10 de marzo de 1847, se integraban en uno de los diecinueve negociados de la Dirección general de Gobierno Político de esta Secretaría.<sup>18</sup>

Tal medida era sintomática del escaso peso asignado a la Administración central encargada de los asuntos coloniales, atomizada entre las distintas secretarías, sin llegar a formar secciones autónomas dentro de las mismas.

En este contexto, el control ejercido desde la metrópoli sobre la Administración periférica, ya de por sí laxo, llegó a ser prácticamente nulo. El progresivo desarrollo de las tendencias anexionistas en amplios sectores de la oligarquía antillana, hacía sumamente peligrosa la prolongación de tal estado de cosas durante mucho tiempo. Por otra parte, la creciente importancia de Cuba como fuente de ingresos para el gobierno metropolitano exigía racionalizar el sistema hacendístico existente en la isla, en especial los mecanismos de control sobre el mismo.

Ambos factores provocaron un giro radical en la actitud adoptada por los gobiernos que se sucedieron a partir de 1850, respecto a la forma en que debía llevarse a cabo el gobierno de los ámbitos coloniales.

El proceso de centralización de las competencias en materia colonial desarrollado en el seno de la Administración del Estado entre 1851 y 1863.

Las primeras medidas en este sentido fueron encaminadas a construir en la metrópoli una superestructura administrativa, que centralizara y coordinara las actividades de las intendencias coloniales, poniendo fin a la absoluta autonomía de que estas

gozaban:

"Desde entonces, Señora, la contabilidad de las provincias de Ultramar apenas tiene enlace con la general; la inspección del Gobierno es ineficaz; el orden, si existe, no se conoce; los males, si los hay, no pueden remediarse, faltando absolutamente la regularidad y el buen orden".<sup>19</sup>

El caos hacendístico en que se encontraban los territorios coloniales era producto, no tanto de la asignación de su administración económica al mismo departamento que gestionaba la de la Península, el Ministerio de Hacienda, como de la propia inhibición de éste frente a las responsabilidades que en materia hacendística colonial le correspondían desde 1815. Patente en el hecho de que solo tres funcionarios, adscritos a la Subsecretaría, desempeñaban dicha tarea.

Ante esta situación el futuro ministro de Ultramar, Manuel de Seijas Lozano, creaba, por medio de un Real Decreto de 7 de enero de 1851, una Dirección general de Ultramar en el seno del Ministerio de Hacienda y dentro de ésta una Sección de Contabilidad de Ultramar.<sup>20</sup> Paralelamente, el art.3 de este mismo decreto establecía la dependencia presupuestaria de los nuevos órganos del Ministerio de Hacienda respecto a las cajas de Ultramar, Ello sentaba el precedente del modelo de financiación del Ministerio de Ultramar seguido a partir de 1871.

Las vastas reformas de la Administración central del Estado

emprendidas por Bravo Murillo desde enero de 1851, afectaron profundamente a la Administración encargada del gobierno de los territorios coloniales.

La polémica relativa a la conveniencia o no de un ente administrativo único para el gobierno de Ultramar, cobró de nuevo vigor. La división de opiniones entre los partidarios de la creación de un ministerio y los que se oponían a éste, alegando las perturbaciones que una obra de tal envergadura podría provocar en el delicado *statu quo* colonial, llevaría finalmente a la adopción de una solución de consenso.

Los partidarios de una centralización de las funciones ultramarinas predominaban en el seno de la Administración del Estado. Como puede deducirse del dictamen emitido el 6 de mayo de 1851 por la Comisión encargada de exponer sus ideas ante la creación de un Consejo de Ultramar. En dicho dictamen, la Comisión respondía afirmativamente a la cuestión, al tiempo que exponía la necesidad de crear un Ministerio de Ultramar "que tenga la gobernación y administración civil de Ultramar y su parte de industria y comercio más la Hacienda", cooperando en los nombramientos civiles, judiciales y eclesiásticos con los otros ministerios. La Comisión justificaba dicha necesidad porque "es una convicción general y profunda que todos los asuntos de Ultramar no están manejados en la Metrópoli con todo el lleno de atenciones que se merecen".<sup>21</sup>

De la misma manera, el Consejo Real, consultado al respecto,

se pronunciaba en julio a favor de la creación de dicho ministerio, dejando al margen del mismo los asuntos de guerra y marina y planteando sus dudas acerca de la viabilidad de incluir los de hacienda dentro del ámbito de competencias del nuevo organismo.<sup>22</sup>

Ello llevó al Gobierno a profundizar en la reforma de la Administración encargada de la administración de las colonias más allá de donde había estado dispuesto a llegar en un principio.

Este extremo se desprende del análisis del anteproyecto elaborado por el ejecutivo en agosto de 1851, centrado en la creación de una Subsecretaría dentro de la Presidencia del Gobierno, a la cual se agregaban los asuntos relativos a seguridad interior y exterior de las colonias y los "asuntos comunes á todos los ramos de la administración". Pese a lo cual, dicho proyecto conservaba atribuciones en materia ultramarina a los ministerios de Estado, Marina, Guerra, Hacienda y Gracia y Justicia, lo que hubiera supuesto, de llegar a aplicarse, problemas derivados de la superposición de competencias.<sup>23</sup>

Sin embargo, la definición de los organismos consultivos del Estado en un sentido favorable a un mayor profundización en el proceso de centralización de las competencias en materia colonial, determinó que, finalmente, el gobierno optara por una fórmula más atrevida que la considerada inicialmente. Ello no



impidió que se desechara por el momento la creación de un ministerio que centralizase la acción colonial. En su lugar, el Real Decreto de 30 de septiembre de 1851 creaba una Dirección general de Ultramar dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, bajo cuya dependencia se colocaban todas las materias relativas a las colonias, excepto las de guerra, marina y hacienda, que seguían adscritas a sus respectivos ministerios.<sup>24</sup> Se concedía al titular de la misma la categoría de subsecretario, al tiempo que se le nombraba consejero extraordinario nato del Consejo de Ultramar. Asimismo, los archivos de los suprimidos Consejo y Cámara de Indias pasaban a depender del nuevo organismo. Por su parte, el Real Decreto de 25 de octubre de 1851 establecía la planta de la Dirección, compuesta por tres negociados (Gobernación, Fomento y Gracia y Justicia), a cuyo frente se colocaba un oficial de primera clase.<sup>25</sup>

El proceso de concentración de las competencias en materia ultramarina no fue aceptado pacíficamente por todos los departamentos ministeriales implicados. Comenzando una dinámica de enfrentamientos entre los nuevos órganos administrativos, que pretendían completar la concentración de funciones coloniales, absorbiendo las que aún detentaban otros ministerios, y dichos departamentos, que se resistían a perder competencias. De esta manera, en una Información del Consejo de Ultramar, fechada el

12 de julio de 1851, se insistía en la necesidad de unificar todos los asuntos de Ultramar en la Dirección del mismo nombre.<sup>26</sup>

Pese a que una Real Orden de 31 de diciembre de 1851<sup>27</sup> confirmaba la exclusión de las materias de guerra, marina y hacienda del ámbito de acción de esta dirección, en julio del año siguiente tenía lugar la integración en la misma de la Cancillería de Indias (con lo que la Dirección de Ultramar asumía por completo la competencia sobre los asuntos relacionados con la Administración de Justicia y la expedición de disposiciones para Ultramar, anteriormente asignados al Ministerio de Gracia y Justicia). En tanto que la reforma llevada a cabo el 26 de enero de 1853 incorporaba a esta dependencia el Negociado de Hacienda de Ultramar, quedando limitadas las competencias del Ministerio de Hacienda en materia colonial al diseño y aplicación de la política fiscal, así como al control de las cuentas de la Administración ultramarina.<sup>28</sup> Y aún en estas materias, la comunicación de este Ministerio con la Administración periférica debía realizarse vía Presidencia del Gobierno.

Por el mismo conducto de la Presidencia del Gobierno, debían dirigir sus comunicaciones a Ultramar los ministerios que conservaban competencias sobre los ámbitos coloniales (Guerra, Marina y Estado), no cumplimentándose por las autoridades locales las que de otra forma les fueran tramitadas. En tanto que los presupuestos para estos territorios presentados por dichas

dependencias, debían supeditarse a la aprobación del Consejo de Ultramar, que transcendía así un carácter puramente consultivo.

Ello no se produjo sin la firme oposición del Ministerio de Hacienda, cuyo ministro había expuesto al Presidente del Consejo de Ministros, su oposición a la fusión de las materias hacendísticas de Ultramar con el resto de los asuntos coloniales, como respuesta a una comunicación en sentido contrario de los funcionarios del Negociado de Hacienda de Ultramar.

El 31 del mismo mes, un Real Decreto, complementando al anterior, fijaba la nueva planta de la Dirección de Ultramar, producto de las nuevas competencias asignadas a la misma, para lo cual se establecían tres secciones: Gobierno (que absorbía al antiguo Negociado de Fomento), Justicia y Hacienda.<sup>29</sup>

Sin embargo, la excesiva acumulación de competencias, sobre todo en la primera de esas dependencias, provocó una nueva reorganización de la Dirección, llevada a cabo por un Real Decreto de 30 de abril de 1854.<sup>30</sup> En virtud de esta medida, se subdividía a este organismo en cinco secciones: Gracia y Justicia y Negocios eclesiásticos, Hacienda de Cuba y de Puerto Rico, Hacienda de Filipinas, Gobernación y Fomento de Cuba y Gobernación y Fomento de Puerto Rico.

La nueva planta superponía al criterio temático seguido en la distribución de las materias hasta ese momento, un criterio

espacial, derivado de la dispersión y diversidad de las posesiones coloniales. Al mismo tiempo tenía lugar un fuerte aumento de la plantilla, a fin de hacer viable la nueva estructura. Tales medidas, venían a completar las disposiciones adoptadas en septiembre de 1851, orientadas a retomar el control de la metrópoli sobre la Administración periférica, cuya autonomía se había ido acentuando desde 1836, en función de la propia debilidad del Estado liberal.

Paralelamente, la disolución de la Cámara y del Consejo de Ultramar y el traslado subsiguiente de sus funciones consultivas al Consejo Real, hacían necesario determinar la parte de intervención que correspondía a la Administración central ejecutiva en las deliberaciones que, sobre esta materia, llevara a cabo el Consejo Real. Fijándose, con especial casuismo, las atribuciones del presidente del Consejo y del director de Ultramar. Todo este proceso se llevó asimismo a cabo a través del decreto anterior.

El mismo sentido tenía el Real Decreto de 17 de mayo de 1854, en función del cual se definían claramente las atribuciones que correspondían a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Dirección general agregada a la misma, en el despacho de los asuntos de Ultramar. Dicha medida estaba dirigida a acabar con el confusionismo derivado de la acumulación de disposiciones relativas a este tema desde 1851.<sup>31</sup> La medida

antedicha, que no hacía sino confirmar la progresiva centralización de los asuntos de Ultramar llevada a cabo a lo largo de la primera mitad de la década de los cincuenta, indica las resistencias que entre los ministerios afectados encontraba la transferencia de competencias que implicaba dicho proceso.

La dependencia de la Dirección general de Ultramar de la Presidencia del Consejo de Ministros no duró mucho tiempo, pues, por el Real Decreto de 30 de julio de 1854 se encomendaba la dirección de la misma al ministro de Estado.<sup>32</sup>

Ello suponía la agregación de *facto* de esta dependencia al Ministerio de Estado, figurando su dotación presupuestaria en los presupuestos de dicho ministerio durante este período. Si bien, ninguna disposición institucionalizó la integración de esta dirección en la propia estructura del Ministerio de Estado. En este sentido, la vinculación de la Dirección de Ultramar con este ministerio se limitó a estar ambos departamentos de la Administración central bajo la dependencia del titular de la cartera de Estado.

Dicha dependencia se prolongó desde julio de 1854 hasta junio de 1856. Durante este período se procedió en dos ocasiones a la reorganización de la planta de este departamento.

El Real Decreto de 24 de octubre de 1854 limitaba el número

de secciones a cuatro: Hacienda, Presupuestos, Gobernación y Fomento y Gracia y Justicia.<sup>33</sup>

Poco después, el Real Decreto de 6 de febrero de 1855 creaba una nueva sección, la de Contabilidad.<sup>34</sup> De esta manera, tres de las cinco secciones que conformaban la Dirección llegaron a revestir un contenido eminentemente hacendístico, derivado del creciente interés por regularizar la obtención de ingresos, procedentes del superávit de la acción del Estado en las colonias (los denominados "sobrantes de Ultramar").

Ello ponía de relieve, una vez más, la preocupación de la metrópoli por conservar el control de la administración económica de los ámbitos coloniales, de los que obtenía copiosos recursos, frente a la desidia que desde la pérdida del imperio colonial continental había demostrado frente al resto de la Administración periférica (cuya autonomía solo se veía coartada por su supeditación al autoritarismo de los gobernadores coloniales).

Por otra parte, el mantener al margen de la competencia de la Dirección general de Ultramar las materias relativas a guerra y marina, suponía que la centralización de los asuntos coloniales no fuera completa, si bien la misma naturaleza de las materias excluidas, así como la tramitación de éstas a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, impidió que dicha situación tuviera una incidencia importante sobre el gobierno colonial.

Pese a ello, el último gobierno del Bienio suprimió la Dirección de Ultramar, justificando su actitud sobre la base de los problemas provocados en la administración de dichos territorios por una centralización "á medias é imperfecta". De esta manera, el Real Decreto de 30 de mayo de 1856 distribuía los asuntos coloniales entre los distintos ministerios en función de su carácter.<sup>35</sup>

No obstante, dicha medida no llegaría a ser puesta en práctica. Los problemas de la Hacienda Pública determinaron que el gobierno Espartero fuera incapaz de acometer la necesaria ampliación de personal y dotación de los distintos ministerios a la que obligaba la absorción de las competencias en materia colonial relativas a sus respectivos ramos (máxime cuando el art.36 de la Ley de Presupuestos vigente prohibía las transferencias de crédito de uno a otro capítulo del presupuesto). Ello condujo a que se pospusiera la integración material de las distintas secciones de la extinta dirección general en la estructura de los respectivos ministerios, hasta la elaboración del siguiente presupuesto.

La caída del gobierno en julio de ese año provocó el restablecimiento de la Dirección de Ultramar, "en la misma forma que antes de su extinción".<sup>36</sup>

La Dirección General de Ultramar conservaría, desde enton-

ces, el carácter de ente administrativo autónomo que había adquirido desde 1854. Quedando su despacho a cargo de los titulares de distintas carteras o del propio Presidente del Gobierno, como función agregada a las restantes responsabilidades de sus cargos, pero sin llegar a integrarse en ninguna estructura ministerial.

En este sentido, tras su restablecimiento la Dirección sería agregada al Ministerio de Fomento, quizá por las relaciones del nuevo director general, Isidro Díaz Argüelles, con dicho departamento, si bien pronto volvió a depender del ministro de Hacienda en octubre de 1856.<sup>37</sup> Dicha situación se prolongaría hasta junio de 1858, momento en que la dirección de Ultramar pasaría a depender nuevamente de la Presidencia del Gobierno.

Desde el 30 de junio de 1858 hasta el 2 de marzo de 1863 O'Donnell acumularía las funciones de Presidente del Gobierno y ministro de Guerra y Ultramar, sin que ello supusiera la integración de la Dirección de Ultramar en la estructura del Ministerio de la Guerra, al igual que había sucedido en los casos precedentes (como prueba el hecho de que en noviembre de 1859 el Ministerio de la Guerra y la Dirección general de Ultramar fueran encargadas interinamente a distintas personas, a causa de la enfermedad de O'Donnell).<sup>38</sup>

Este estado de cosas era agravado por el hecho de que a lo



largo de todo este período la Dirección general fue desempeñada por un conjunto de burócratas que, salvo en una excepción, carecieron de cualquier experiencia previa en materia de administración colonial.

En este sentido, solo el curriculum ministerial del primer director general de Ultramar, Vicente Vázquez de Queipo, se ajustaba a las características requeridas por este puesto, reflejando una considerable experiencia político-administrativa previa al ejercicio del cargo. Lo que venía dado por el ejercicio ininterrumpido durante cerca de once años de diversos cargos en la Administración colonial cubana y por su participación como vocal de la Junta de Ultramar de 1847.<sup>39</sup>

Por el contrario, sus sucesores fueron funcionarios de dilatada experiencia en la Administración, pero carentes de cualquier tipo de preparación específica en la materia. En este sentido, en septiembre de 1853 el periodista y político moderado Francisco de Cárdenas sucedía a Vázquez de Queipo al frente de esta dirección. Solo para ser reemplazado en agosto de 1854 por Isidro Díaz Argüelles, alto funcionario de Fomento y antiguo integrante del Consejo Real. El mismo Díaz Argüelles se ocuparía de nuevo de la Dirección en octubre de 1856, tras el breve paréntesis de su supresión. Finalmente, el 16 de julio de 1858, éste sería sustituido por el incombustible Augusto Ulloa, abogado y político unionista que se mantendría al frente de la Dirección

hasta la creación del Ministerio de Ultramar.<sup>40</sup>

El escaso peso del organismo administrativo encargado del gobierno de las colonias respecto al resto de la Administración central del Estado -dentro de la cual constituía una dirección general autónoma, agregada a diferentes ministerios lo largo de su existencia- suponía una importante traba para la eficaz administración de las colonias. Ya que las decisiones estaban supeditadas, en última instancia, a la aprobación de aquellos ministros a los que estuviera adscrito este organismo. Ello implicaba, por una parte, que las responsabilidades ministeriales quedaban diluidas entre las restantes funciones, de mayor nivel administrativo, de los máximos gestores de dicha dependencia, en tanto que, por otra parte, la superposición de competencias subsiguiente imposibilitaba la dedicación plena de éstos al gobierno de las colonias, función que les correspondía en su calidad de superiores jerárquicos de la Dirección de Ultramar.

Todo ello estaba en abierta contradicción con los principios de racionalidad administrativa sobre los que se había fundado el proceso de centralización de las competencias en materia de Ultramar operado en el seno de la Administración central del Estado desde 1851.

Desde esta óptica, a comienzos de la década de los sesenta se planteará la creación de un Ministerio de Ultramar, que dotara a la Administración Central del Estado de un marco administrativo

adecuado al gobierno de los territorios coloniales, o bien, de no poder llevarse a cabo dicho proyecto, proceder a una nueva distribución de los asuntos coloniales entre los diferentes ministerios.

### La Administración consultiva en materia colonial.

Los organismos administrativos de carácter ejecutivo fueron complementados y apoyados en el ejercicio del gobierno colonial, por un cúmulo de organismos con funciones consultivas en esta materia.

A lo largo del siglo XVIII tal función correspondió al Consejo de Indias, que había perdido la mayor parte de sus atribuciones entre 1714 y 1718, quedando reducido a Tribunal Supremo de Justicia indiano y al asesoramiento del monarca en materia colonial. Suprimido en 1809 y restablecido en 1810, vuelto a extinguir en 1812 y a restaurar en 1814, así como en 1820 y 1823 respectivamente, desapareció finalmente en 1834.<sup>41</sup>

Su extinción dejaba paso al Consejo Real de España e Indias, creado en marzo de 1834, con cuya séptima sección, la de Indias, habían de consultar todos los secretarios de Despacho en los asuntos de su competencia relativos a las colonias. Suprimido en octubre de 1836,<sup>42</sup> no fue sustituido en su función de asesora-

miento hasta la constitución, dos años más tarde, de la Junta consultiva para los negocios de Gobernación de Ultramar, si bien sus competencias se circunscribían a aquellos asuntos que la corona quisiera plantearle.

Dicho organismo perduró hasta noviembre de 1840,<sup>43</sup> siendo reemplazado en julio de 1841 por la Junta Revisora de las Leves de Indias, cuya principal tarea, la actualización de la legislación colonial -a fin de dotar a las colonias del marco jurídico contemplado en el artículo segundo adicional de la Constitución de 1837- fue compatibilizada con el desempeño de funciones consultivas sobre este ámbito. Papel que ejerció hasta su supresión en 1851, si bien, desde 1845, esta tarea había sido asumida por el Consejo Real.<sup>44</sup>

Por su parte, el Consejo Real reproducía la estructura interna del antiguo Consejo Real de España e Indias, asignando la séptima sección a los asuntos de Ultramar. Dicha sección, presidida por el ministro competente, debía ser consultada "en todos los asuntos relacionados con aquellas provincias y su régimen especial". Si bien este organismo continuó su andadura hasta 1858, el Real Decreto de 30 de septiembre de 1851 suprimía la Sección de Indias del mismo, al tiempo que ponía fin a la existencia de la Junta Revisora.<sup>45</sup> En su lugar se creaba un ente consultivo específico para los asuntos coloniales: el Consejo de Ultramar.<sup>46</sup>

El anteproyecto inicial, redactado en el verano de 1851,

agregaba dicho organismo al Ministerio de Gobernación del Reino.<sup>47</sup> La creación de una dirección general competente sobre la mayoría de las materias coloniales en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros, obligaba a reformular el proyecto. El Consejo de Ultramar, compuesto por ocho consejeros ordinarios y otros tantos extraordinarios, quedaba así configurado como un organismo de apoyo a la nueva dirección general. Como tal, su función se ampliaba más allá de un marco puramente consultivo, concediéndosele la iniciativa de proponer, por conducto de la Presidencia del Gobierno, las medidas que le parecieran oportunas para el gobierno de las colonias.

La asignación de la presidencia del nuevo ente al Presidente del Consejo de Ministros y el carácter de consejero nato extraordinario otorgado al director general de Ultramar, aseguraban la íntima comunicación entre ambas dependencias.<sup>48</sup>

El reglamento de régimen interno del Consejo, aprobado por una Real Orden de 29 de octubre de 1851, confirmaba las importantes atribuciones que, en materia de iniciativa, se otorgaban a este órgano consultivo de la Administración.<sup>49</sup>

La reforma del 26 de enero de 1853 afectaba también al Consejo, en el que se creaba una sección denominada Cámara de Indias, compuesta por el vicepresidente y cuatro consejeros, a fin de entender sobre calificación y propuesta para empleos, títulos, condecoraciones y gracias relativas a Ultramar.<sup>50</sup>

En virtud de dicha reforma, surgía una nueva dependencia consultiva, al atribuirse a la Sala de Indias del Tribunal Supremo de Justicia el carácter de cuerpo consultivo de la Presidencia del Consejo de Ministros en los negocios de Ultramar referentes a la administración de justicia.

El Consejo de Ultramar era suprimido por un Real Decreto de 21 de septiembre de 1853,<sup>51</sup> tras haber sufrido un recorte de plantilla en enero de ese año.<sup>52</sup> Este extremo se inscribía en el marco de un intento por refundir en un solo ente la Administración consultiva española: "No pudiendo ser consultado en dichos negocios sino el Consejo de Ultramar, se priva V.M. para resolverlos de la cooperación y de las luces de otros funcionarios, que aunque no conozcan tan bien los intereses coloniales, pueden apreciar indudablemente mejor los generales del Estado".<sup>53</sup>

Ello provocó el restablecimiento de la extinta Sección de Ultramar en el seno del Consejo Real, organismo que de esta manera volvía a ocuparse de los asuntos coloniales. Nombrándose al director general de Ultramar individuo de dicha sección en calidad de consejero real extraordinario.<sup>54</sup>

La supresión del Consejo Real en mayo de 1854 impulsó la creación de la Junta Consultiva para los negocios de Ultramar.<sup>55</sup> Este organismo, íntimamente ligado a la Dirección de Ultramar por sus funciones y composición, solo entendía sobre aquellos asuntos que el ministro responsable, presidente de la misma, juzgara conveniente consultarle. Carecía, por tanto, de las competencias

en materia de iniciativa de organismos precedentes.<sup>56</sup>

El propósito del último gobierno del Bienio de retomar el proceso de revisión de la legislación colonial interrumpido en 1851 supuso el reforzamiento de las competencias de la Junta, mediante un Real Decreto de 30 de agosto de 1855.<sup>57</sup> En virtud del mismo, la Junta Consultiva recuperaba la iniciativa para proponer al gobierno aquellas medidas que estimase oportunas, al tiempo que se hacía cargo de la revisión de la legislación colonial.

Sin embargo la Junta era disuelta en noviembre de 1856, pasando de nuevo sus competencias al Consejo Real, el cual se disolvía a su vez en julio de 1858, dando paso al Consejo de Estado.

Desde entonces y hasta la creación del Consejo de Filipinas y de los organismos consultivos que sucedieron a éste, el Consejo de Estado a través de su Sección de Ultramar, asumiría las competencias consultivas en materia ultramarina asignadas por el art.1 del Título I de la Ley Orgánica de 14 de julio de 1858.<sup>58</sup> Dicha Ley confería al Consejo de Estado jurisdicción sobre los asuntos de gobernación, administración y contencioso-administrativos de Ultramar. Debiendo ser consultado necesariamente sobre reglamentos e instrucciones generales para la aplicación de las leyes, sobre cuestiones relativas al Real Patronato y "sobre cualquier innovación en las leyes, ordenanzas y reglamentos de las Provincias de Ultramar", no pudiendo ser remitidos dichos asuntos para su consulta a otras dependencias del Estado.<sup>59</sup>

## 2 EL MINISTERIO DE ULTRAMAR (1863-1899).

### A) ORIGEN, FUNCIONES Y EVOLUCION.

Las repercusiones negativas que para la correcta administración de los territorios ultramarinos tenía la asignación de las responsabilidades del gobierno colonial a un ente administrativo de menor categoría, como era la Dirección general de Ultramar, que el resto de los departamentos de la Administración central del Estado, determinaron la necesaria reconfiguración de dicho organismo en torno a nuevas bases. Máxime cuando la acumulación de funciones derivada de la asignación de los asuntos ultramarinos al titular de otro departamento ministerial suponía una sobrecarga de trabajo para éste.

Hacia 1861 dos posibles soluciones se presentaban ante el problema: bien la disolución de la Dirección de Ultramar y la distribución de sus competencias entre los distintos ministerios; bien la acentuación del proceso de centralización de competencias en materia ultramarina, dotando al nuevo órgano de un carácter ministerial.

La primera de dichas vías implicaba otorgar un mayor grado de autonomía a la Administración periférica, al tiempo que



respondía a la ficción jurídica que consideraba a ambos ámbitos, metrópoli y colonias, como partes homogéneas de un mismo Estado. Dicha tesis, contraria a lo sancionado por los sucesivos ordenamientos constitucionales que reconocían la peculiaridad de los territorios ultramarinos en el marco del Estado español, estaba ligada, en última instancia, a aquellas políticas coloniales que tenían como objetivo la creación en las colonias de un marco jurídico e institucional idéntico al metropolitano.

El segundo camino que se abría suponía la creación de una superestructura administrativa colonial centralizada, que abarcara todas las materias relativas al gobierno ultramarino. Extendiendo el control de la metrópoli sobre una Administración periférica que escapaba en gran medida al mismo. Ello encontraba la oposición de los partidarios del inmovilismo en materia de gobierno colonial.

#### **1.- EL PROCESO DE CREACION DEL MINISTERIO. EL PROCESO CONSTITUTIVO Y EL DEBATE PERIODISTICO EN TORNO AL MISMO (1861-1863).**

Desde mediados de siglo la progresiva complejidad de los asuntos coloniales exigía la existencia en el seno de la Administración central del Estado de un organismo que concentrara

la mayoría de las competencias relativas a las colonias. Un primer intento para crear un departamento ministerial especializado en los asuntos coloniales tuvo lugar en 1851. Dicho intento desembocó, como hemos visto en el capítulo precedente, en la aparición de un órgano administrativo de menor rango: la Dirección general de Ultramar.

A principios de la década de los sesenta resurgió la idea de crear un ministerio similar a los ministerios de colonias existentes en la Administración central de otros países, cuyos modelos administrativos constituyeron un continuo marco de referencia para el legislador a lo largo del siglo XIX a la hora de proceder a la reforma de la propia Administración española.

De esta manera, sectores disidentes del Gobierno de Unión Liberal, encabezados por Antonio Ríos Rosas, reclamaron, en abril de 1861, la creación de un Ministerio de Ultramar:

"No hablaré de la necesidad absoluta, imprescindible de establecer un Ministerio de Ultramar, para que se empiece á gobernar á aquellas provincias; de esa necesidad que en tres años que el Gobierno actual ocupa ese escaño, debía haberla satisfecho, porque no hay ninguna nación colonial que no tenga su Ministerio de Ultramar".<sup>60</sup>

No obstante, dicha propuesta fue desestimada por el propio O'Donnell, al estimar respecto a la reforma de la Administración metropolitana en materia colonial: "que todavía queda mucho más por

hacer, pero es preciso ir haciéndolo paulatinamente y según lo vaya exigiendo y permitiendo el estado de aquella parte de la monarquía".<sup>61</sup>

Con ello triunfaban, momentáneamente, los sectores coloniales más inmovilistas, partidarios de una inmutabilidad absoluta en materia de política colonial.

No obstante, la necesidad de dotar a los órganos administrativos centrales en materia de gobierno colonial de un marco administrativo que supusiera su autonomía respecto al resto de la Administración central del Estado, no dejó de acentuarse a lo largo de la última etapa del largo período de los gobiernos de la Unión Liberal. Este extremo, unido a la existencia de una coyuntura política marcada por los problemas del Gabinete Miraflores para satisfacer las múltiples ambiciones ministeriales de aquellas facciones procedentes de la desintegración de la Unión Liberal sobre las que se sustentaba el Gobierno, llevarían finalmente a la creación del Ministerio de Ultramar.

Previamente, el gobierno pactó con los sectores que se beneficiaban del pacto colonial la reforma de la Administración central en materia ultramarina, garantizando que ésta no alteraría el *statu quo* colonial. Para ello, se limitó a conferir a la antigua Dirección general de Ultramar un carácter ministerial, sin llevar a cabo la ampliación de competencias y personal

que tal transformación hubiera debido acarrear. De esta manera, se resolvían los problemas planteados por la anómala situación de la Dirección de Ultramar dentro de la estructura ministerial del Estado, sin que ello conllevara acometer una ampliación de la centralización de los asuntos coloniales en torno a un departamento especializado de la Administración central, extremo que hubiera podido suponer alteraciones sobre el *statu quo* colonial.

En este contexto, el Real Decreto de 20 de mayo de 1863 creaba el Ministerio de Ultramar,<sup>62</sup> el cual no suponía apenas más novedad que el dotar a la antigua Dirección de un carácter ministerial, como puede apreciarse en el preámbulo del Decreto:

"A la alta penetración de V.M. no se oculta que el cuidado de atender á las especialísimas necesidades de las apartadas provincias que en diversas partes del mundo tienen la dicha de aclamarla por Soberana, solo debe confiarse á uno de vuestros consejeros responsables (...) Este complemento es el que hoy falta á la Dirección de Ultramar. (...) No creen vuestros Ministros responsables que debe hacerse novedad por ahora en los ramos encomendados a aquella dependencia.".<sup>63</sup>

Disueltas las Cortes desde el 1 de mayo, la nueva institución nacía sin un debate parlamentario previo. Tampoco fue requerido el concurso de la Administración consultiva del Estado, pese a las atribuciones que, en materia de reformas administrativas que afectaran a Ultramar, otorgaba al Consejo de Estado la

Ley Orgánica de 14 de julio de 1858, según hemos visto en el capítulo precedente.

Sin embargo, dicho debate sí se produjo en la prensa. La creación del Ministerio dio lugar a un breve pero intenso debate periodístico en torno a la pertinencia o no de la nueva dependencia administrativa. Debate en el que las acusaciones de distinto tipo formuladas por los diarios de la oposición encontraron el mutismo oficial, apenas matizado por la prensa oficialista.

Refiriéndose al continuismo en materia de gobierno colonial que, pese a todo, suponía el nuevo departamento, comentaba El Diario Español, cercano al ala derecha del progresismo integrada en la antigua Unión Liberal:

"Quiso el gabinete actual dar una lección a sus antepasados, y desde los primeros días de su existencia acordó llevar a cabo la creación del ministerio de Ultramar: el acuerdo fue estudiado una y cien veces; personas competentes intervinieron en su redacción (...) Su novedad fue en los primeros momentos encantadora para el vulgo, y la opinión pública menos ilustrada pudo ver realizadas sus aspiraciones con el artículo segundo de aquel Real Decreto cuyo tenor es como sigue: "sería de las atribuciones de este ministerio el despacho de todos los asuntos de las provincias de Ultramar, a excepción de los que corresponden a Estado, Guerra y Marina, que continuaran dependiendo de los mismos". Pero luego que la prensa dio la voz de alarma contra la originalidad de semejante idea, los curiosos se entretuvieron en rebuscar documentos atrasados y dieron

fácilmente con el Real Decreto de 17 de mayo de 1854, repetición casi integra (...) A la vista de un pensamiento tan original y fecundo, que quitaba a la mayor autoridad de la presidencia del Consejo el despacho de la administración y gobierno ultramarino, todo el mundo comenzó a sospechar que la creación de la nueva Secretaría sólo llevaba por objeto aligerar de atenciones al señor marqués de Miraflores".<sup>64</sup>

La misma opinión era sustentada por el órgano de la facción izquierdista del progresismo, La Iberia, el cual consideraba:

"(...) innecesaria esta creación, si los asuntos de Ultramar que hoy dependen de los Ministros de Estado, Guerra y Marina han de continuar como hasta aquí. No vemos en el cambio otra cosa que un ministro en vez de un director".<sup>65</sup>

Por su parte, el periódico demócrata La Discusión afirmaba caústicamente lo siguiente:

"La Gaceta de ayer publica al fin el anunciado real decreto creando un nuevo ministerio con la denominación de ministerio de Ultramar, ó, por mejor decirlo, no crea nada nuevo, sino suprimiendo solo en el nombre la Dirección General de Ultramar, y haciendo que el centro directivo que ahora lleva ese nombre lo trueque por el más expresivo y altisonante de ministerio".<sup>66</sup>

El mismo extremo era reconocido por uno de los principales portavoces del Partido Moderado, el diario La España, cercano a los intereses de María Cristina (muy ligada por sus propiedades y negocios a la oligarquía esclavista antillana), que tranquilizaba a sus lectores asegurándoles que:

"La creación del ministerio de Ultramar no significa, hoy por hoy, otra cosa que una cuestión de mera forma, en virtud de la cual la

antigua Dirección adquiere la categoría que casi tenía ya pero que no le estaba oficialmente reconocida".<sup>67</sup>

Finalmente, incluso La Época, órgano de expresión inicialmente cercano a O'Donnell pero que había evolucionado hacia las facciones unionistas disidentes, aglutinadas en torno al Gobierno Miraflores, incidía sobre la misma idea:

"Sentimos que subsistan las razones que segregaron la antigua dirección de Ultramar los ramos de Estado, Guerra y Marina: creíamos que una vez convertida en Ministerio la antigua dirección, no se trataría solamente de una simple variación de nombre, sino de una organización completa".<sup>68</sup>

Por otra parte, la mayoría de los diarios no oficialistas coincidían asimismo en criticar la forma en que había tenido lugar la creación del Ministerio, sin proceso de discusión en las Cámaras legislativas y, por consiguiente, sin una sanción de las mismas. En este sentido La Iberia consideraba que:

"Medida de tal importancia no debiera nacer de un real decreto: debiera haber sido el resultado de una ley, y así hubiera llevado la autoridad y la importancia de que le despoja la circunstancia de ser una disposición puramente ministerial".<sup>69</sup>

Más dura aún era la opinión expresada por otro diario progresista, Las Novedades, que afirmaba lo siguiente:

"Este decreto por más que había sido ya anunciado ha sorprendido a cuantos entienden como debe practicarse el régimen constitucional, demostrando que este Ministerio, como el anterior y como otros muchos que han pesado sobre el país no pueden o no quieren ser

sinceramente constitucionales" .<sup>70</sup>

Por su parte, El Eco del País, diario que se definía a sí mismo COMO "odonnellista y no ministerial", se preguntaba:

"¿Porqué el ministerio ha faltado a un precepto legal usurpando a las Cortes atribuciones que solo á ellas competen? (...) ¿Tanto ha aumentado la urgencia en estos últimos días que no ha sido posible esperar á que unas nuevas Cortes se reuniesen, que no tardarán mucho en reunirse, y pudiera hacerse legal y paulatinamente lo que ahora se hace por alto y con todas las apariencias de una infracción evidente de la ley?".<sup>71</sup>

La España, coherentemente con su línea ideológica, no veía problema en que el asunto no hubiera sido discutido en las Cortes, pero sí en que no hubiese sido sometido al dictamen del Consejo de Estado:

"(...)porque solo así se esplica también que haya dejado de oírse, según aparece en el real decreto, el respetable dictamen del Consejo de Estado, en asunto que con arreglo á la legislación que hoy rije requería precisamente esa circunstancia".<sup>72</sup>

Incluso la prensa autonomista, favorable en este momento a la creación de un departamento ministerial que centralizara los asuntos coloniales, expresó sus reservas respecto a la forma en que ésta había tenido lugar. Como puede colegirse del siguiente artículo de la publicación quincenal La América:

"Esto no quiere decir que sea legal la creación hecha sin previo aprobación de las Cortes, en la ley de presupuestos ú otra especial: dejamos de lado esta cuestión de legalidad y aprobamos la creación del ministerio, a la vez que censuramos la forma en que se crea".<sup>73</sup>



La unanimidad anterior desaparecía a la hora de enjuiciar la pertinencia o no del nuevo Ministerio, así como las posibles causas que habían dado lugar a su creación.

De esta manera, La Iberia criticaba la medida por considerar que no suponía innovación alguna, no viendo en el nuevo ente "otra cosa que un ministro en vez de un director, y un medio de satisfacer la ambición de un allegado más".<sup>74</sup> En tanto que otro órgano de expresión del progresismo, Las Novedades, aplaudía, pese a todo, la creación del Ministerio: "Y téngase en cuenta que no nos oponemos en modo alguno á las razones que para crear este Ministerio puedan existir, sino que le creemos útil, conveniente y necesario". Si bien, profundizaba en las acusaciones de La Iberia, llegando a plantear de forma concreta los "intereses personales y políticos" que el progresismo veía como causas determinantes de la creación del Ministerio de Ultramar:

"¿Habrá obedecido el Gobierno, al hacerse esta reforma, á algún compromiso personal? (...) No podemos asegurarlo; pero a éstas y otras suposiciones nos autoriza la manera inconveniente con que se ha hecho esta reforma política, que ha aparecido al mismo tiempo que ciertos rumores de crisis ministerial. Respecto de la persona nombrada para desempeñar el nuevo cargo, solo podemos decir que es una satisfacción a la necesidad de los señores Concha: esta dinastía se cree necesaria para todo."<sup>75</sup>

La Discusión, por su parte, se oponía radicalmente a la necesidad de un ministerio específico para los territorios coloniales:

"Ni la extensión de territorio, ni el desarrollo de la prosperidad

una o más provincias de un Estado cualquiera pueden justificar la creación de un ministerio especial para aquella o aquellas provincias, así como tampoco la necesidad de concentrar su administración en una sola dependencia. (...) Esto en buena lógica, debería habernos llevado yá a la creación de un ministerio de Cataluña, otro de Andalucía..." .<sup>76</sup>

En singular coincidencia con el anterior, el diario La España, portavoz del inmovilismo en materia colonial, felicitaba al gobierno al estimar que la creación del nuevo ministerio no alteraba la situación preexistente:

"Creemos que el Gobierno ha obrado con prudencia no dando por ahora mayores proporciones a la reforma (...), estos cambios, por más que no alteren esencialmente el régimen especial ni la legislación vigente respecto de aquellos tan importantes dominios deben hacerse del modo menos sensible, porque, todo cuanto afecte, poco ó mucho, a las cuestiones de Ultramar, es, en nuestro concepto, por extremo delicado, y debe mirarse con gran detenimiento".<sup>77</sup>

Coincidiendo este diario con la prensa progresista, al considerar como detonante de la creación del Ministerio de Ultramar la necesidad del gabinete Miraflores de contar con el apoyo de determinada facción política. En clara alusión al futuro ministro de Ultramar, el antiguo gobernador de Cuba José Gutiérrez de la Concha:

"No queríamos que por satisfacer una exigencia política, de esa política menuda que suele hacerse por medio de cábalas y combinaciones para asegurar siquiera sea momentáneamente, el apoyo de tal fracción, de un individuo influyente (...) se pensase en aumentar

el número de las carteras ministeriales".<sup>76</sup>

En términos similares se expresaba El Eco, para el que la forma en que había tenido lugar la creación del Ministerio, se debía a la necesidad del Gobierno Miraflores de dar una imagen de fuerza, que encubriera su gran inestabilidad política.<sup>79</sup>

Por su parte, los diarios oficialistas apoyaban sin ambages la creación del nuevo ministerio. En esta línea, La Época mostraba su apoyo a la creación de un Ministerio de Ultramar, sin llegar a plantearse las causas que, a su juicio, habían dado lugar a la misma.<sup>80</sup> El Reino justificaba la manera en que se había creado la nueva dependencia limitándose a aducir, sin dar razones de ningún tipo, que: "No podía, en efecto, aplazarse ya por más tiempo la creación del Ministerio de Ultramar", cuya aparición califica de "utilísima resolución".<sup>81</sup> Por su parte, El Constitucional resaltaba como hecho positivo la escasa novedad que el nuevo departamento suponía respecto de la Dirección de Ultramar, fundamentalmente desde una óptica presupuestaria:

"Estamos seguros de que la opinión acogerá con aplauso este decreto, que sobre satisfacer una gran necesidad, lleva en sí la popularidad de no recargar con gravamen alguno el presupuesto de gastos."<sup>82</sup>

En síntesis, la creación del Ministerio de Ultramar fue acogida por la prensa con diversidad de opiniones, unas a favor y otras en contra, incluso diarios de una misma línea política difirieron en la actitud adoptada ante el nuevo departamento

ministerial, al tiempo que se produjeron curiosas coincidencias entre periódicos de campos ideológicos opuestos.

Las mayores coincidencias tuvieron lugar en relación con la crítica de la forma en que había tenido lugar la creación del Ministerio, así como respecto a las posibles implicaciones que el juego de las distintas facciones políticas que sostenían al Gabinete Miraflores había podido tener sobre la creación final del Ministerio de Ultramar.

Esta heterogeneidad de posturas ante el nuevo departamento ministerial era, en gran medida, producto de la indefinición de los distintos grupos políticos en materia de política colonial. Este mismo extremo llevó a que el diario La Discusión rechazara la creación de este departamento, en cuanto a que veía en el mismo un instrumento contrario a la "asimilación" de los territorios ultramarinos a la metrópoli:

"Concluyen, por último los ministros diciendo que ellos están persuadidos (ellos sabrán por qué, pues hasta ahora no nos han dado razón ninguna ni buena ni mala) de que la creación de esta nueva secretaría del despacho, lejos de perjudicar ha de contribuir a fortificar la política tradicional de España, política que consiste en asimilar en cuanto sea posible la administración de aquellas provincias a la de la Península. Para no ser exactos en nada hasta en esto se equivocan los ministros. La política tradicional de España no es la asimilación "en cuanto sea posible" sino la asimilación completa".<sup>83</sup>

Mientras que, por el contrario, desde la percepción de La América la creación del Ministerio era considerada como un elemento favorable para la progresiva normalización del régimen de gobierno aplicado en Ultramar respecto del existente en la Península:

"El ministerio de Ultramar representa por consiguiente un primer paso hacia la asimilación de derechos por medio del planteamiento de las leyes especiales que deben garantizarlos. Y no puede menos de significar esa tendencia á la asimilación, porque el nuevo ministro tendrá que responder ante las Cortes de sus actos, tendrá que incluir en los presupuestos generales los de su dependencia, que han de comprender necesariamente todos los de las provincias ultramarinas. (...) Pero como los diputados peninsulares no pueden reunir por regla general los conocimientos de la localidad que exige la apreciación de los actos del ministro de ultramar, el primer corolario forzoso de su creación, es llamar á nuestro Congreso diputados ultramarinos, que tengan el conocimiento de sus necesidades locales, y que sean la expresión de la voluntad de sus habitantes".<sup>84</sup>

El problema de fondo radicaba, por tanto, en la interpretación que cada grupo otorgaba al concepto de "asimilación" y en la confusión existente a lo largo de este período entre "identismo" y "asimilismo". La congelación del debate relativo al modelo jurídico-político colonial desde 1844 y el reiterado incumplimiento del modelo asimilista sancionado en 1837 habían permitido varias interpretaciones en relación con el sentido de

la legislación especial preceptuada para las colonias por los sucesivos ordenamientos constitucionales.

Por una parte, existía una interpretación propiamente asimilista, que reconocía la existencia de un hecho diferencial colonial y sustentaba en dicho particularismo la necesidad de una legislación especial que no implicara delegaciones del Poder Legislativo, radicado exclusivamente en la metrópoli.

Una segunda interpretación defendía la aplicación a las colonias del mismo régimen jurídico y administrativo existente en la metrópoli. Dicha interpretación, como estudiamos en el capítulo precedente, tenía su génesis en el proyecto unitario ensayado por las Cortes de Cádiz:

Finalmente, existía también una lectura autonomista de la legislación especial establecida por las respectivas disposiciones constitucionales en materia de gobierno ultramarino. Dicha interpretación consideraba que el verdadero sentido de la misma era: "que allí debe establecerse un sistema político que conceda cierta autonomía á cada provincia, que la permita el gobierno por sí misma de sus intereses locales, conservando, no obstante su unidad con la metrópoli".<sup>85</sup>

El Ministerio de Ultramar, en cuanto a estructura administrativa centralizada de gobierno colonial, no respondía a ninguno de los diferentes modelos de organización colonial. No obstante, si bien no resultaba incompatible con los más importantes de los mismos, el asimilismo y el autonomismo, no sucedía

lo mismo respecto al *identismo*. Para este modelo teórico la existencia de una estructura administrativa particular era contraria a su objetivo: la plena integración de las colonias en el Estado-Nación metropolitano.

El problema radicaba en que, desde una perspectiva puramente teórica, dicho objetivo era también invocado por el asimilismo. La diferencia esencial radicaba en que las políticas *identistas* planteaban la realización de este objetivo a corto plazo y a través de un calendario concreto, en tanto que las políticas asimilistas nunca pretendieron alcanzar realmente dicho objetivo, sino que éste no constituyó más que una coartada teórica respecto a sus verdaderos objetivos: el mantenimiento de un modelo de relaciones desigual entre las colonias y la metrópoli favorable a determinados sectores económicos y corporativos metropolitanos.

La confusión entre ambos modelos de organización colonial existente a la altura de 1863 explicaría algunas de las singulares coincidencias observadas entre los órganos de expresión de tendencias políticas muy dispares, en su actitud ante el nuevo departamento ministerial, así como las contradicciones existentes entre diarios de una misma línea política ante esta cuestión.

El debate periodístico originado por la creación del Ministerio terminaría pronto, entre la indiferencia de una

opinión pública poco sensibilizada aún ante temas coloniales. El nuevo departamento persistiría hasta 1899, si bien su existencia sería puesta en cuestión en varias ocasiones a lo largo de este período por diversos grupos políticos y su ineficacia sería objeto de la crítica de algunos de los principales juristas en materia colonial.<sup>86</sup>

No obstante todo lo anterior, la creación del Ministerio de Ultramar en mayo de 1863, si bien no significó una mayor profundización en el grado de centralización de los asuntos coloniales, sí supuso la culminación del proceso de creación de un órgano colonial especializado en el seno de la Administración central del Estado, comenzado tardíamente por el Estado liberal en 1851.

## **2.- LAS COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE ULTRAMAR**

Las competencias atribuidas al Ministerio de Ultramar por el decreto fundacional abarcaban una amplia gama de materias relativas al gobierno de los territorios coloniales de las que, no obstante, se exceptuaban las referentes a política exterior, defensa y marina, que continuaron dependiendo de sus respectivos ministerios.



Tal asignación de funciones provocó problemas de superposición de competencias entre los diferentes ministerios implicados. Dichos problemas derivaban de la inexistencia de disposiciones que delimitaran, de forma específica y concreta, las materias que competían a cada uno de los mismos. Máxime, cuando la comunicación entre dichos ministerios y la Administración periférica radicada en las colonias debía realizarse a través del propio Ministerio de Ultramar. Extremo que acentuaba la capacidad de éste para interferir en los asuntos de aquéllos, cuando consideraba que los mismos incumbían a cuestiones de su competencia.

Las principales zonas de fricción a lo largo de la historia del Ministerio tuvieron lugar en torno a las comunicaciones marítimas entre la metrópoli y sus colonias, ámbito en el que se enfrentaron diversas veces los ministerios de Ultramar y Marina, imponiéndose generalmente el primero. En este marco, las posiciones políticas derivadas de la necesidad de garantizar el flujo regular de fuerzas militares hacia las colonias, defendidas por el ministerio, chocaron en diversas ocasiones con los criterios de calidad que en materia de transporte oceánico pretendía imponer el Ministerio de Marina, al que por ley correspondía la regulación de dichos aspectos.<sup>87</sup>

Menos problemas suscitó la superposición de funciones,

producida por la asignación a la Subsecretaría del Ministerio de competencias en materia de relaciones internacionales sobre aquellos asuntos que afectaran a las colonias, quizá por la escasa operatividad de dicha dependencia en este ámbito, derivada de la excesiva acumulación por competencias en este órgano del Ministerio.<sup>86</sup>

También se produjeron ocasionales problemas de competencias con el Ministerio de Hacienda. Sobre todo durante el periodo 1863-1871, dada la doble dependencia presupuestaria del Ministerio de Ultramar. Anómala situación, en función de la cual, el Ministerio de Hacienda elaboraba los presupuestos correspondientes a los gastos del Ministerio de Ultramar, pese a no tener competencia sobre los presupuestos de las provincias ultramarinas, de los que dependía la Administración periférica.<sup>89</sup>

Las funciones ejecutivas del Ministerio de Ultramar estuvieron determinadas por su doble condición de organismo encargado de velar por la aplicación de la legislación colonial emanada de la metrópoli y de centro rector del funcionamiento, coordinación y control de la Administración periférica. Esta última fue su función más importante. En virtud de la misma este departamento se convirtió en una superestructura administrativa a la cual estaban supeditados los diferentes órganos de la

Administración local y provincial radicados en las colonias. La estructura, funcionamiento y los asuntos relativos al personal de aquellas dependencias dependieron siempre directamente del Ministerio de Ultramar.

No obstante, el sistema de control centralizado de las colonias estaba matizado por el escaso control que el Ministerio de Ultramar tuvo sobre la máxima autoridad del Estado en las colonias: los gobernadores coloniales. Cuyas atribuciones sobre la mayoría de la Administración periférica, respecto a la cual desempeñaban la función de jefes superiores de la administración, así como las mismas facultades excepcionales con que fueron investidos desde 1824, les conferían importantes cotas de poder sobre el gobierno de las colonias que a menudo escapaban al control del Ministerio de Ultramar.<sup>90</sup>

Esta situación fue instrumentalizada a menudo por la oligarquía hispano-cubana para obrar al margen de aquellas directrices emanadas de la metrópoli dirigidas contra sus intereses, ya que para su aplicación éstas dependían, en última instancia, de la actitud de los gobernadores coloniales.

Todo ello provocó una duplicidad de poderes en las coyunturas de crisis colonial, entre la política gubernamental, canalizada vía Ministerio de Ultramar, y la política aplicada por los gobernadores en las propias colonias, mediatizada por los

intereses locales de los que dependía la gobernabilidad de la isla. Esta situación provocó la impotencia del Ministerio durante determinadas coyunturas para hacer efectivas las funciones que le habían sido conferidas. Este fenómeno llegó a producirse incluso en materias de fomento e instrucción pública.<sup>91</sup>

El único ámbito de la Administración colonial en el que las competencias del Ministerio no estuvieron sujetas a ningún tipo de trabas fue el económico. Pues, pese a que contra toda *iusso* un Real Decreto de 2 de mayo de 1865 confería a los gobernadores coloniales el carácter de jefes de la hacienda colonial, el reforzamiento de los lazos del Ministerio con las intendencias coloniales a partir de 1868, puso a éstas bajo el control directo y efectivo de la metrópoli.<sup>92</sup> Desde entonces, la política hacendística aplicada en las colonias fue diseñada por la Dirección o Sección de Hacienda del Ministerio, bajo cuya directa dependencia fueron colocadas las intendencias.

El control de las acciones y cuentas de la Administración periférica, así como la fiscalización de otras entidades económicas -como bancos que no fueran de emisión o sociedades de crédito- fue asimismo objeto de una dirección o sección especial, la de Contabilidad, en numerosas ocasiones a lo largo de la historia del Ministerio. Dicha dependencia colaboró estrechamente en esta tarea con la Sala de Indias del Tribunal de Cuentas del

Reino, posteriormente la Sala III de dicho Tribunal.<sup>93</sup>

Función de vital importancia fue la elaboración de los presupuestos coloniales a partir de la centralización previa de los datos procedentes de las diferentes intendencias. El objetivo no era solo subvenir las copiosas necesidades de una estructura administrativa periférica hipertrofiada, sino también acumular los mayores superávits posibles en cada ejercicio a fin de remitir al Tesoro metropolitano los denominados "sobrantes de las Cajas de Ultramar".

Pese a que en los sucesivos ordenamientos constitucionales se establecía la obligatoriedad de que tales presupuestos fueran discutidos y aprobados por las Cortes, a menudo tal procedimiento fue obviado, merced a los mecanismos arbitrados por el art.27 del Real Decreto de 12 de septiembre de 1870 y el art.85 de la Constitución de 1876.<sup>94</sup> Ello propició una gran autonomía del Ministerio a la hora de realizar los presupuestos ultramarinos.

Las atribuciones del Ministerio en materia de legislación fueron muy importantes. Como parte de las mismas, este departamento fue encargado de la adaptación de la legislación vigente en la Península a las condiciones particulares reconocidas para las colonias por los diferentes ordenamientos constitucionales que se sucedieron desde 1837.<sup>95</sup> Asimismo, competía al Ministerio la preparación y redacción de los proyectos de leyes o decretos,

relativos a los asuntos propios de su ámbito. Pudiendo, por propia iniciativa, presentar a la aprobación del Consejo de Ministros, cuantos proyectos sobre reformas en la administración y gobierno de las colonias creyera convenientes.

Dichas atribuciones fueron desempeñadas a través del Departamento de Gracia y Justicia, el cual adoptó diversas formas a lo largo de la historia del Ministerio. Ayudado frecuentemente en su labor por comisiones especiales que tuvieron un carácter estable o temporal.

Finalmente, el Ministerio de Ultramar tuvo competencias en materia de justicia. No directas, pues el Ministerio no actuó como tribunal de justicia, si bien el ministro tuvo capacidad para ejercer el derecho de indulto en determinadas circunstancias (supeditado al acuerdo del Consejo de Ministros), pero sí indirectas. En función de dichas competencias la Administración judicial radicada en las colonias dependió, como el resto de la Administración colonial, del Ministerio de Ultramar, al cual competía la organización, reglamentación y control de la misma.

Así mismo, fue el Ministerio de Ultramar el que llevó los asuntos contencioso-administrativos del Estado originados en las colonias (llegando a crearse para tal función un negociado especial).

Al Departamento de Gracia y Justicia también estaban

adscritos la totalidad de los asuntos eclesiásticos, derivados de la aplicación del Regio Patronato y de las disposiciones emanadas del Concordato al ámbito colonial.

### 3.- LA UBICACION DEL MINISTERIO DE ULTRAMAR.

La sede inicialmente asignada al Ministerio de Ultramar estuvo constituida por las dependencias ocupadas por la extinta Dirección general de Ultramar, en el segundo piso del Palacio de Altamira, situado en el número 18 de la calle San Bernardo.<sup>96</sup> El reducido espacio disponible, consecuencia de la ampliación de las funciones desempeñadas por la antigua Dirección y el subsiguiente incremento de su plantilla, unido al pesado coste del alquiler del edificio (propiedad del Duque de Sessa), determinaron en enero de 1866 el traslado del Ministerio a una nueva sede, localizada en el número 54 de la calle Alcalá.<sup>97</sup>

No obstante, la nueva ubicación del Ministerio no respondía a las necesidades económicas y funcionales de aquél. De esta manera, siguió pesando sobre el presupuesto del Ministerio el coste de los alquileres del antiguo edificio; en tanto que la nueva sede, por su estado de conservación y tamaño, no cubría lo demandado insistentemente por el Departamento de Ultramar.<sup>98</sup>

El elevado coste del nuevo edificio (603.264 escudos,

cantidad equivalente al 150% de todo el presupuesto del Ministerio para ese año), su deficiente estado de conservación (se trataba de un antiguo almacén de una fábrica de cristales, parcialmente acondicionado para albergar al infante Sebastián Gabriel en 1861) y el hecho de que el propietario fuera el Real Patrimonio (la operación de compra del edificio por el Estado se enmarcó en los supuestos de la controvertida Ley de 12 de mayo de 1865), parecen indicar que tras el traslado subyacía el afán especulativo de la Corona, más que una preocupación por dotar al nuevo Ministerio de los medios adecuados para realizar las funciones que le habían sido asignadas. Máxime si tenemos en cuenta la escasa atención presupuestaria que, entre 1863 y 1868, se otorgó a este Ministerio.<sup>99</sup>

En estas condiciones el 26 de octubre de 1870 se procedía a un nuevo traslado, instalándose el Ministerio de Ultramar en una sección del Palacio Real, conocida como "Casa de Consejos".<sup>100</sup> La implantación de la monarquía amadeísta provocó repetidas fricciones de la Mayordomía Mayor del Rey con el Ministerio al pretender aquella el espacio ocupado por éste.<sup>101</sup> La caída de la monarquía congelaría esta cuestión.

La solución al problema planteado por la ubicación del Ministerio no tendría lugar hasta la Restauración. En febrero de 1876 se produjo un primer intento de traslado, pidiéndose al Ministerio de Hacienda el local ocupado anteriormente por el



Tribunal Supremo. La instalación en dichas dependencias del Gobierno Militar de la Provincia frustró este proyecto. Finalmente, en septiembre de ese mismo año, ante las presiones de la Casa Real, tenía lugar el traslado del Ministerio al antiguo edificio de la Audiencia, conocido como el Palacio de Santa Cruz, sito en la Plaza de la Provincia, ubicación que, a la postre, fue definitiva.<sup>102</sup>

#### **4.- EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE ULTRAMAR (1863-1899).**

El Ministerio de Ultramar experimentó múltiples reestructuraciones de su organización a lo largo de su existencia. Entre 1863 y 1899 quince grandes reformas afectaron de forma global a la configuración de la estructura del Ministerio, si bien en la mayoría de los casos supusieran la reincidencia cíclica en torno a varios modelos de organización que se sucedieron a lo largo del período estudiado.

Paralelamente, una multiplicidad de pequeños retoques afectó al diseño de la plantilla asignada a dicho ente ministerial, así como al surgimiento o supresión de dependencias anexas a los distintos departamentos ministeriales, sin llegar a modificar

significativamente la planta general del Ministerio.

Dicha inestabilidad fue consecuencia de la inexistencia de una política de Estado hacia el problema colonial a lo largo de gran parte del período. Extremo que provocó la continua reestructuración del órgano encargado del diseño y aplicación de la política colonial. Sólo a partir del consenso pactado la década de los 80 por las dos formaciones que se alternaron en el poder se puede hablar de una continuidad en materia de gobierno colonial. Dicho consenso estuvo basado a grandes rasgos en el mantenimiento del *statu quo* sancionado por el modelo de relaciones colonias-metrópoli surgido en 1878 y, desde la década de los noventa, en una reforma matizada del mismo, que no afectara substancialmente a los intereses del *lobby* colonial, es decir, en el inmovilismo como principio de gobierno de los vastos espacios ultramarinos. Este proceso coincidió con la estabilización de la propia organización interna del Ministerio.

Todo esto se refleja perfectamente en la propia dinámica de la estructura ministerial: diez de las quince reformas de la planta del Ministerio tuvieron lugar entre 1863 y 1875. La mayoría de las cuales se desarrollaron durante el Sexenio, época en la que se articularon y sucedieron diversas alternativas en materia de política colonial que crearon sus propios marcos de

actuación a través de la reconfiguración interna del Ministerio de Ultramar. En tanto que solo dos de las grandes reestructuraciones ministeriales, se produjeron con posterioridad a 1879.

No obstante, el análisis de la evolución de la estructura del Ministerio de Ultramar debe ser matizado por una serie de factores, los cuales hacen referencia, no solo al contenido formal de cada una de las distintas reformas, sino al objetivo de fondo que determinó las mismas, así como a su significación dentro de la dinámica política, general y colonial, del período histórico en el que se inscribieron.

Atendiendo a ello, vamos a analizar diacrónicamente el conjunto de reestructuraciones que marcaron la configuración del Ministerio entre 1863 y 1899.

#### El Ministerio en las postrimerías del reinado de Isabel II (1863-1868).

Pese a que los decretos de creación del Ministerio de Ultramar y de una Subsecretaría dentro del mismo datan del 20 de mayo de 1863, no se procedió a la organización interna del nuevo ente ministerial hasta un mes más tarde. En este sentido, el Real Decreto de 23 de junio de 1863 distribuía los asuntos del Ministerio de Ultramar en cuatro secciones: Gobernación y

Fomento, Gracia y Justicia, Hacienda y Contabilidad; a ésta última iba anexa la Ordenación de Pagos.<sup>103</sup> La dirección de cada una de estas secciones se encomendaba a un jefe de sección. Tres oficiales por sección y veintitrés auxiliares comunes al conjunto de las dependencias, componían, exceptuando al personal del Archivo, la plantilla del Ministerio, la cual no excedía apenas en número a la de la extinta Dirección general de Ultramar, si bien se diferenciaba de aquélla por la superior categoría administrativa de algunos de sus integrantes.

Esta primera reorganización del Ministerio respondía directamente al conjunto de competencias que habían sido transferidas al nuevo departamento por el Real Decreto de 25 de mayo de 1863: todas las materias relativas a gobernación, fomento, justicia y hacienda de las provincias ultramarinas. Quedando fuera del ámbito de acción del Ministerio la defensa (que seguiría dependiendo de los ministerios de Guerra y Marina) y las cuestiones de política exterior relativas al ámbito colonial (que seguían siendo competencia del Ministerio de Estado).<sup>104</sup>

El modelo de organización interna del Ministerio, al tener que abarcar los diferentes aspectos de la administración de un territorio, reflejó la organización por materias propia del entramado ministerial del Estado. En este sentido, dentro del Ministerio de Ultramar se produjo la reagrupación de los asuntos

que, en el caso de la metrópoli, eran competencia de los diferentes departamentos ministeriales en secciones correlativas a aquéllos. Si bien este esquema fue matizado inicialmente por dos factores:

- La segregación del ámbito de lo hacendístico de aquellas - materias relativas al control de las cuentas enviadas al Ministerio de Ultramar por las administraciones periféricas, así como de los libramientos de pagos de diversos tipos a cargo del Ministerio (competencia de la Sección de Contabilidad, cuyo carácter auxiliar respecto a la de Hacienda se hace patente en la menor categoría del jefe de esta sección).

- La agrupación de las materias relativas a gobernación y fomento en un solo departamento. Lo que respondía, a su vez, a la propia estructura de la administración periférica, cuyos gobiernos superiores civiles abarcaban ambas competencias.

El primero de estos matices sería eliminado por la reestructuración de marzo de 1865, en virtud de la cual, la Sección de Hacienda absorbió a la de Contabilidad, a fin de evitar el confusionismo derivado de la adscripción de la administración económica ultramarina a dos departamentos distintos.<sup>105</sup>

Si bien este afán de racionalización administrativa parece ser el detonante último de la reforma, detrás de la misma parece

subyacer la contradicción derivada de la absoluta necesidad de aumentar el personal del Ministerio, dentro de una coyuntura caracterizada por el continuo recorte de la dotación presupuestaria asignada a este departamento en los Presupuestos Generales del Estado. Desde esta óptica, la eliminación de una sección permitía disponer de las partidas asignadas a los altos cargos de la misma, a fin de crear un mayor número de plazas de auxiliares, sin precisar un aumento de la dotación presupuestaria concedida al Ministerio (mecanismo al que se recurrió a menudo a lo largo de las dos primeras décadas de existencia del Ministerio).

En junio de ese mismo año se separaba el despacho de los asuntos de gobernación y fomento, agrupados hasta entonces en una misma dependencia.<sup>106</sup> Ello era consecuencia de la reorganización previa de la Administración periférica en ese mismo sentido. Paralelamente se procedió a la delegación de parte de las facultades del ministro en los jefes de la Secretaría (al encomendarse a éste el estudio de una posible reforma de las estructuras coloniales, a través de la Junta de Información, organismo temporalmente anexo al Ministerio de Ultramar creado con dicho objetivo). Con este fin, se convertía a las antiguas secciones del Ministerio en direcciones generales, lo que unido a la separación de los asuntos relativos a gobernación y fomento,

determinaba la estructuración interna del Ministerio en cuatro direcciones generales: Administración y Fomento, Negocios eclesiásticos y Gracia y Justicia, Gobernación y Hacienda. La Dirección general de Gobernación se ocuparía de las materias relativas al gobierno de las colonias y del desarrollo de la Administración Pública. La segunda elaboraría y vigilaría el cumplimiento de las leyes y reglamentos por los que se regiría la Administración, despachando también los asuntos relativos a instrucción pública, fomento, obras públicas y comercio. La Administración de Justicia y la tramitación de las materias derivadas de las relaciones entre Estado e Iglesia correrían a cargo de la Dirección general de Negocios Eclesiásticos y Gracia y Justicia. Finalmente, la cuarta de estas direcciones generales se ocuparía de las materias de índole hacendística: formación de los presupuestos coloniales, administración de las rentas del Estado y aprobación de las cuentas presentadas por la Administración periférica.

Al frente de cada una de estas direcciones se colocó a un director general o al propio subsecretario del Ministerio (ya que en virtud del artículo sexto del Decreto había de despachar una de las direcciones generales, a elección del ministro).

Tras esta remodelación, la organización interna del Ministerio reproducía directamente la estructura ministerial

existente para la Península, máxime cuando se aumentó el grado de autonomía de las distintas dependencias del Ministerio, convertidas ahora en direcciones generales. El objeto de esta reforma fue dotar de un amplio grado de independencia a los distintos ámbitos de la Administración central encargada de los asuntos coloniales, a fin de permitir al ministro dirigir su atención a la resolución de la problemática colonial, desligándole de los asuntos de rutina.

Efectuado el deslindamiento de competencias, quedaba pendiente, sin embargo, la ampliación de personal necesaria para que dicha estructura pudiera funcionar. Esta ampliación no llegó a producirse debido a los apuros hacendísticos que el Estado arrastraba como consecuencia de la prolongación de la depresión económica, que, comenzada en septiembre de 1864, no haría sino agravarse hasta otoño de 1868.<sup>107</sup> Por esta causa se recurrió al aumento del personal subalterno mediante la supresión de plazas en los niveles superiores del escalafón. Ello provocó, a su vez, redistribuciones internas de competencias hacia aquellas dependencias más dotadas (de forma que los asuntos relativos a instrucción pública fueron transferidos a la Dirección general de Negocios Eclesiásticos y Gracia y Justicia, en enero de 1866).<sup>108</sup>



La acentuación de la reducción del gasto público, que entre marzo y junio de 1866 produjo remodelaciones restrictivas en los ministerios de Hacienda y Gobernación, llegó finalmente al Ministerio de Ultramar.<sup>109</sup> En agosto de ese mismo año tenía lugar la reorganización de la estructura interna del Ministerio.<sup>110</sup> Dada la imposibilidad de limitar aún más el número de funcionarios, ya de por sí insuficiente de acuerdo a la planta existente, se procedió a la refundición de las diferentes direcciones generales a fin de poder eliminar una serie de cargos altos e intermedios de la burocracia del ministerio a partir de la concentración de competencias en los departamentos subsistentes.

De esta manera, las direcciones generales de Gobernación y Administración y Fomento eran absorbidas por la Subsecretaría del Ministerio, en la que también se integraban los asuntos relativos a instrucción pública (si bien nominalmente siguieron dependiendo de la Dirección general de Negocios Eclesiásticos y Gracia y Justicia). Las otras dos direcciones generales se mantenían, si bien, en virtud del artículo tercero de este Decreto, se disponía que el subsecretario se encargase del despacho de una de ellas a elección del ministro, en tanto que la otra estaría dirigida no por un director general sino por un jefe superior de administración.

Para delimitar en parte el cúmulo de atribuciones asignadas a la Subsecretaría, se creaba, dentro de ésta, una Sección de

Administración y Fomento. Otra sección similar aparecía en el seno de la Dirección general de Hacienda, a fin de hacer frente a los asuntos derivados de la Ordenación General de Pagos, así como de la contabilidad del Ministerio y sus dependencias periféricas.

El esquema creado en junio de 1865, basado en un minucioso deslindamiento de competencias en torno a los diferentes aspectos de la Administración pública en Ultramar y en la autonomía otorgada a cada una de las dependencias gestoras de los mismos quedaba momentáneamente abandonado. La racionalidad del modelo organizativo anterior era superada por la imposibilidad material de hacer frente al mismo, derivada de la desatención presupuestaria del Ministerio de Ultramar. Extremo que no haría sino acentuarse, a raíz de la Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1867, que anunciaba un incremento de los recortes en la Administración central, a fin de reducir el Gasto Público.

Esta coyuntura sería aprovechada por el Partido Español para pedir la supresión del Ministerio de Ultramar en octubre de 1866, así como la creación en su lugar de una sección del Consejo de Estado, encargada de los asuntos coloniales e integrada por antiguos residentes en Ultramar.<sup>111</sup>

Si bien la propuesta anterior fue desestimada, los gobiernos de la etapa final del reinado de Isabel II, enfrentados a fuertes apuros hacendísticos y a una creciente oposición interna al régimen, abandonaron las colonias al control de la Administración periférica, ocupándose tan solo de reforzar aquellos mecanismos del Ministerio de Ultramar a través de los cuales pudiera tener lugar una mayor explotación fiscal de las colonias.<sup>112</sup>

En este sentido, el funcionamiento del Ministerio de Ultramar se vio severamente limitado, tanto por la acumulación, y confusión subsiguiente, de competencias en torno a una macrodependencia, la Subsecretaría, como por la escasez de personal general a todo el Ministerio.

Las únicas acciones de racionalización administrativa realizadas durante este período se limitaron al ámbito de la Dirección general de Hacienda, dentro de la cual el Real Decreto de 1 de agosto de 1866 establecía una Sección de Contabilidad, dependencia que, en virtud del Real Decreto de 2 de julio de 1867, recibía un nutrido aumento de personal, a fin de hacerse cargo del examen de las cuentas de Ultramar para la sala de Indias del Tribunal de Cuentas del Reino, si bien siguió dependiendo a todos los efectos de la Dirección general de Hacienda.<sup>113</sup>

### Inestabilidad y planteamiento de la viabilidad del Ministerio de Ultramar (1868-1870).

El propósito rupturista respecto al pasado inmediato que significó el Sexenio, no dejó de manifestarse en el ámbito de la Administración central del Estado.

Desde esta óptica, se planteó la propia existencia del Ministerio de Ultramar, como ente administrativo centralizador del gobierno colonial, bien en aras de un nuevo reparto de competencias en materia colonial entre los distintos ministerios, bien a partir de una mayor descentralización administrativa que potenciara el desarrollo de una administración semiautónoma en las mismas colonias.

En tanto se desarrollaba el debate sobre la pertinencia o no de un organismo especializado de la Administración central en materia colonial, se procedió a la reorganización interna del Ministerio. De esta manera, el Decreto de 14 de octubre de 1868 disponía la creación de cuatro secciones, al frente de cada una de las cuales se colocaba a un jefe de administración de primera clase.<sup>114</sup>

En líneas generales el nuevo organigrama reproducía el esquema emanado de la reforma de agosto de 1866. La supresión de

las direcciones generales adecuaba la planta del Ministerio a la falta de dotación presupuestaria para cubrir las plazas de director general, lo que había provocado en la organización precedente la concentración de dichas funciones en el subsecretario. En tanto que la desaparición de las secciones especiales, creadas en el seno de dos de las antiguas direcciones generales, tendía a evitar el confusionismo en el deslindamiento de competencias entre los distintos departamentos del Ministerio.

No obstante, persistía la excesiva concentración de funciones en la nueva Sección de Gobernación, Administración y Fomento, que, de hecho, despachaba los asuntos que hubieran correspondido a dos departamentos.

Por su parte, Gracia y Justicia y Negocios Eclesiásticos persistía con las mismas competencias: los tribunales, la Administración de Justicia y el Real Patronato. Pese a que la importancia que a lo largo de este período se va otorgar a los proyectos de codificación civil y penal sobrecargó de trabajo a este departamento, del que dependía la organización y coordinación de las comisiones temporales creadas a lo largo del Sexenio con este fin.

La antigua Dirección general de Hacienda se escindió en dos secciones: una Sección de Contabilidad, a la que iba anexa la Ordenación de Pagos, cuya función fundamental era el control de la contabilidad de la Administración periférica, para lo cual

esta sección trabajaba estrechamente ligada a la Sala de Indias del Tribunal de Cuentas; y una Sección de Hacienda, a la que competían los restantes asuntos derivados de la administración económica de las colonias.

En esencia, la nueva planta reproducía las líneas básicas de la anterior, si bien, racionalizándolas de acuerdo a unos parámetros más realistas respecto a la dotación de que disponía el Ministerio en materia presupuestaria y de personal. No obstante, la dinámica descendente de la dotación presupuestaria del Ministerio no solo no se detuvo, sino que se acentuó a lo largo de 1868 y 1869.<sup>115</sup> Ello era incompatible con el crecimiento experimentado por la Sección de Contabilidad, máxime cuando gran parte de su labor implicaba una duplicidad de funciones respecto a la actividad del Tribunal de Cuentas.

La solución adoptada consistió en separar del Ministerio al personal que constituía los negociados de examen de cuentas, integrados en la Sección de Contabilidad, transfiriéndolo a la Sala de Indias del Tribunal de Cuentas. Con ello, esta dependencia de la Administración se hacía cargo directamente del control de las cuentas enviadas por la Administración periférica radicada en las colonias. Desde este momento el Ministerio de Ultramar se limitaría a llevar una contabilidad paralela, a

través de los duplicados de aquellas cuentas.<sup>116</sup>

Desde una óptica administrativa, si bien la Sección de Contabilidad se mantuvo como tal dentro del organigrama ministerial, la pérdida de la mayoría de su plantilla y de una parte importante de las funciones inicialmente asignadas, determinaron que su dirección fuera asignada a un oficial primero de administración y no a un jefe de sección.

Paralelamente a la delegación de funciones en otros entes administrativos, tuvo lugar un proceso de contracción del personal asignado al Ministerio (Decretos de 12 de diciembre de 1868 y de 30 de junio de 1869), reduciendo al absurdo el número de funcionarios destinados al despacho de los asuntos de Ultramar.<sup>117</sup>

Todo este proceso llegó a su cumbre con la remodelación realizada por Manuel Becerra en agosto de 1869. A raíz del Decreto de 9 de agosto de 1869 se suprimían las secciones existentes en el seno del Ministerio, quedando en adelante el trabajo de los distintos negociados bajo la supervisión directa del ministro y del subsecretario, auxiliados por un oficial mayor de la clase de primeros. Paralelamente se procedía a una nueva reducción de personal.<sup>118</sup>

Dicha reestructuración hacía inviable la principal función otorgada al Ministerio de Ultramar: garantizar que el funcionamiento de la Administración periférica, tuviera lugar en torno a unas coordenadas de acción directamente emanadas de la metrópoli, a través de la coordinación y control de las distintas dependencias administrativas radicadas en las colonias.

Esta remodelación debe enmarcarse dentro de las restricciones del Gasto Público, impuestas a la totalidad de la Administración central del Estado en el verano de 1869.<sup>119</sup> No obstante, sobre la misma también pesaron las consideraciones políticas, derivadas del nuevo marco de gobierno colonial que pretendía introducir Becerra. El nuevo modelo colonial estaba basado en la creación y potenciación de órganos de autogobierno radicados en las colonias, al tiempo que se les confería un carácter electivo. El desarrollo de este esquema hubiera conducido, probablemente, a la desaparición del Ministerio de Ultramar, como se insinúa en el preámbulo del propio Decreto.

La reforma de agosto de 1869 se inscribe en el momento culminante del debate acerca de la pertinencia o no de un ente centralizado de gobierno colonial, o lo que es lo mismo del Ministerio de Ultramar. En el curso de este debate, que se desarrolló en las Cortes entre abril y mayo de 1869, la Comisión



de Presupuestos del Congreso llegó a contemplar la desaparición del Ministerio de Ultramar, que integraría junto a la Presidencia de Gobierno y el Ministerio de Estado una única dependencia ministerial, que finalmente no se llegó a crear.<sup>120</sup> Dicho debate fue consecuencia de dos interpelaciones del diputado cubano Fernández Vallín al Ministro de Ultramar, Adelardo López de Ayala, acerca de los rumores sobre una posible supresión del Ministerio. López de Ayala respondió considerando esta posibilidad poco probable, pero supeditó en última instancia la continuidad del Ministerio al acuerdo del Consejo de Ministros en este sentido y a la aprobación del próximo presupuesto.<sup>121</sup> La maniobra, perfectamente orquestada entre el diputado esclavista y el complaciente ministro, tenía por objeto manifestar el interés de los conservadores antillanos por el mantenimiento del Ministerio de Ultramar. Este giro en la actitud de la oligarquía hispano-cubana respecto a un departamento hacia el que manifestó desde su creación una gran reticencia, debe explicarse, desde nuestro punto de vista, por las posibilidades que abría a este grupo la participación de la antigua Unión Liberal en los gobiernos de coalición del Sexenio para contar con un interlocutor afín a sus intereses al frente de los asuntos de Ultramar. Ello venía determinado por el papel desempeñado por la antigua Unión Liberal como garante de los intereses coloniales en la metrópoli. Dicho rol fue plenamente asumido por el grupo unionista que pidió y obtuvo

durante gran parte del Sexenio el despacho de la cartera de Ultramar con el único fin de frenar cualquier posible reforma del régimen colonial que afectara a los intereses del grupo que representaba. Extremo que hubiera sido más difícil de disolverse el Ministerio, repartiéndose sus competencias entre los restantes departamentos ministeriales, o, lo que era peor aún, pasando a depender los asuntos coloniales de una Presidencia del Gobierno para la que se perfilaba claramente Prim, como hombre fuerte del régimen.<sup>122</sup>

El cambio de gobierno de junio de 1869 frustró los planes de la oligarquía hispano-cubana. Desde entonces y hasta su asesinato en diciembre de 1870, Prim mantendría alejados de la cartera de Ultramar a los unionistas, nombrando para la misma a destacados demócratas, a fin de poder desarrollar una política colonial para cuyo último objetivo, el final del conflicto colonial que impedía la consolidación del régimen, estaba dispuesto a realizar concesiones opuestas a las del lobby colonial.

En un intento por propiciar un acercamiento a los antiguos reformistas, empujados al campo insurrecto por la acción de los grupos ultraespañolistas, el primer Gobierno Prim buscó una posible fórmula de consenso con dicho grupo. Este frustrado intento por llegar a un cierto compromiso estaría representado en un plano institucional por la reestructuración ministerial

llevada a cabo el 9 de agosto de 1869, la cual, sin eliminar la gestión centralizada de las colonias desde un punto de vista formal, otorgaba la primacía a los centros administrativos radicados en Ultramar, reduciendo al mínimo nivel posible la operatividad del Ministerio de Ultramar.

Por otra parte, ello no hacía más que sancionar institucionalmente la situación existente *de facto*, marcada por la progresiva autonomía de la Administración periférica respecto al Ministerio, cuyo origen habría que buscar en los grandes recortes presupuestarios impuestos a este departamento desde 1866, si bien dicha autonomía se había visto acentuada desde 1868.<sup>123</sup>

Que el espíritu de la reforma Becerra respondía a estos objetivos es patente en el preámbulo del Decreto, en el que se afirma:

"En suma: el ministro que suscribe considera que los grandes centros administrativos deben radicar en las colonias, bastando solo para la península un personal reducido que, bajo la directa inspección del Jefe superior y su inmediato, y con el concurso de las Autoridades coloniales, realicen las reformas apetecibles y resuelvan las cuestiones administrativas con unidad de acción, con conocimiento cierto de las necesidades reales de la colonia y con mayor presteza de la que hoy desgraciadamente puede conseguirse. A este capital objeto obedece la reforma que se propone a V.A. en la plantilla de la Secretaría".<sup>124</sup>

En última instancia, esta reorganización del Ministerio constituía un eslabón más de la política de gestos desarrollada por el Gobierno Prim dirigida a conseguir un acuerdo con los

insurrectos cubanos. En este sentido, el reforzamiento de las competencias de los órganos locales y provinciales de la Administración colonial abría la puerta a un régimen descentralizado, basado en la delegación en los organismos electivos locales de competencias puramente administrativas, desempeñadas anteriormente por el Ministerio de Ultramar.

Ello hacía que dicha reestructuración se convirtiera en la antesala de una posible disolución del Ministerio de Ultramar, en aras de una mayor transferencia de competencias a la Administración periférica. La referencia del preámbulo del Decreto, relativa a una futura "simplificación de la marcha de la Administración" debe entenderse en este sentido.

El hecho de que en la mente del legislador existía semejante propósito, y que solo se esperaba el momento adecuado para llevarlo a cabo, vendría confirmado por una nueva reducción de personal en los niveles intermedios del organigrama ministerial, realizada en diciembre de 1869.<sup>125</sup>

El lobby hispano-colonial no dejó de percibir como posible consecuencia final de estas medidas la concesión de un régimen administrativo autonómico a las colonias, autonomía a la que este grupo se oponía radicalmente, convirtiéndose, por ello, en el más firme defensor de la existencia de un órgano centralizador del

gobierno colonial. Esta oposición, si bien radicalizada en torno a otros aspectos de los proyectos de reforma del régimen colonial presentados por Becerra, provocó la caída del Ministro.

La llegada de S. Moret al frente del Ministerio, en marzo de 1870, marcó un giro en la actitud del gobierno hacia el Ministerio de Ultramar. El Gobierno Prim, fracasado el acercamiento a Estados Unidos en virtud de la crisis provocada por la Nota Sickles<sup>126</sup> iniciaba ahora un proceso de negociación directa con la oposición cubana.<sup>127</sup> Los prolegómenos de dichas negociaciones hubieron de desarrollarse en secreto, debido a la hipersensibilidad de la opinión pública respecto a este tema y a la oposición del *lobby* hispano-cubano a cualquier tipo de acuerdo.

La interpenetración de la Administración periférica por este último estrechaba considerablemente el marco de actuación del gobierno a la hora de hallar una salida negociada a la crisis. Por otro lado, la oposición de este poderoso grupo de presión bloqueaba el objetivo inicial del Gobierno, dirigido a dotar de mayores competencias a los órganos administrativos locales y provinciales de las provincias ultramarinas.

En este contexto, el último gabinete de Prim optó por la potenciación del Ministerio de Ultramar, a fin de retomar el control sobre el entramado administrativo colonial. Este cambio de estrategia se enfrentaba al problema que había arrastrado el

Ministerio desde 1866: la insuficiencia de la dotación presupuestaria asignada a dicha dependencia de la Administración central. Problema que no afectaba a la hipertrofiada Administración periférica al depender directamente de los presupuestos de las provincias ultramarinas y no de los generales del Estado.

La solución llegó por la adopción de un sistema mixto de financiación, a cargo de los presupuestos de Ultramar y de la Península. Ello sentaba las bases para el despegue de la dotación presupuestaria del Ministerio que tendría lugar a partir de 1878.

#### Inestabilidad administrativa y potenciación de las competencias económicas del Ministerio (1870-1874).

Los nuevos medios materiales puestos a disposición del Ministerio permitieron la ampliación de plantilla necesaria para la nueva planta del Ministerio, introducida por el Decreto de 12 de julio de 1870.<sup>128</sup> En virtud de éste, se volvía al esquema emanado de la primera estructuración ministerial.

Cuatro secciones se repartían los asuntos competencia de esta dependencia, de acuerdo a una disposición interna que reflejaba la propia estructura ministerial del Estado, con dos matices importantes: los asuntos de gobernación y fomento se fundían en un solo departamento (la Sección de Gobernación y

Fomento), en tanto que los de hacienda se separaban en dos secciones (las de Hacienda y Contabilidad).

La nueva planta era consecuencia del contenido predominantemente económico que se va a dar al Ministerio de Ultramar en un primer momento. La imposibilidad de reproducir un modelo clásico de relaciones colonias-metrópoli basado en la complementariedad económica obligó a la metrópoli a construir a lo largo del XIX un aparato administrativo-político, que, por vías que no respondían a condicionantes puramente económicos, lograra una forma de ajuste que permitiera a la metrópoli rentabilizar la posesión de dichos territorios.<sup>129</sup> Por otra parte, en un contexto marcado por una dura guerra colonial en el más importante de los territorios ultramarinos, con una Administración periférica dominada por el *lobby* hispano-cubano y sometida al arbitrio de las facultades excepcionales detentadas por los gobernadores coloniales, la incidencia del Ministerio sobre los ámbitos coloniales en materia de gobernación y fomento llegó a ser muy limitada, por lo que bastaba una sección para el despacho de estos asuntos. Ahora bien, si el gobierno de la metrópoli decidió no intervenir en el ámbito político del gobierno de la isla dominado por la oligarquía hispano-cubana para no enajenarse el apoyo de ésta, el propio esfuerzo económico derivado de la guerra obligaba a un mayor control de la Administración económica periférica,

representada por las intendencias de Hacienda. Máxime, cuando la conversión de la Sala de Indias del Tribunal de Cuentas en Sala III de dicho organismo privaba al Ministerio del concurso de varios colaboradores, que, con el carácter de agregados y aunque pertenecientes a dicha dependencia, despachaban los negociados de contabilidad del propio Ministerio.

Por otro lado, el desbarajuste de la contabilidad en las colonias había llegado a un grado extremo. Ello se debió al fracaso de la suprimida Sala de Indias en asumir la función de los antiguos tribunales territoriales de cuentas, paralelamente al colapsamiento del Ministerio de Ultramar, que podría haber suplido dicha función en virtud de las competencias subsidiarias sobre el control de la contabilidad de la Administración colonial, adquiridas a raíz de un Real Decreto de 12 de julio de 1867.

El principal propósito de la reforma estaba constituido, por tanto, por retomar el control que el Ministerio ejercía sobre la Administración económica periférica, sumida desde 1868 en el más absoluto caos, como se desprende del preámbulo al Decreto de 12 de julio de 1870:

"Tan imperiosa y apremiante es la necesidad de impulsar desde este Ministerio la Contabilidad de las provincias de Ultramar y de resumir en él los resultados generales de la misma, que basta para convencerse de ello mirar someramente el lastimoso estado de este



servicio.(...) La contabilidad que debe ser el reflejo de los actos administrativos , es allí tan imperfecta y desordenada, que según expresión de las Autoridades superiores de dicha Antilla, puede asegurarse que no existe más que en el nombre. A nadie sorprenderá, en vista de lo expuesto, que sumida en semejante caos la Contabilidad de las provincias de Ultramar no exista en este Ministerio un resumen medianamente ordenado que pueda dar a conocer en todo tiempo los productos y gastos de aquellas. Por esta razón, ni se publican estados periódicos, ni pueden obtenerse datos seguros para el estudio de cualquier reforma en el orden económico.".<sup>130</sup>

Ello contrastaba vivamente con la política de potenciación de las competencias de los órganos periféricos respecto de la Administración central practicada a lo largo de dicho período por otros ministerios.<sup>131</sup>

La necesidad de potenciar los negociados de contabilidad agrupándolos en una sección, hizo necesario equiparar a la misma a las demás dependencias, en las que se concretaban los asuntos de cada ramo, "dándoles unidad y ahorrando a la Subsecretaría un trabajo que dificulta sus naturales funciones".<sup>132</sup> Paralelamente, tuvo lugar un considerable aumento de personal, a fin de hacer viable el nuevo deslindamiento de las diferentes materias competencia del Ministerio. Dentro del mismo, se establecía la remuneración de la antigua clase de los aspirantes a una plaza en el Ministerio, con el propósito de asegurar el concurso efectivo de los mismos a las tareas de dicho organismo, al tiempo que permitía la

familiarización de los futuros funcionarios con la práctica ministerial.

A lo largo del reinado de Amadeo no experimentaría el Ministerio de Ultramar variaciones substanciales de su estructura interior.

La política iniciada en julio de 1870, tendente a aumentar el control que desde la metrópoli se ejercía sobre la Administración económica periférica, fue reforzada a lo largo de este período por los decretos de 25 de marzo y 13 de diciembre de 1871.<sup>133</sup>

En virtud del primero, se creaba en la Sección de Hacienda un negociado especial para administrar los bienes embargados por el Estado a los propietarios insurrectos (el Decreto de 1 de abril de 1869, expedido por el Capitán General sobre la base de las atribuciones excepcionales con que estaba investido había establecido esta medida contra los llamados "infidentes").

Esta disposición revela que, pese a la ofensiva iniciada a mediados de 1870 por la Administración central del Estado para retomar el control sobre la Administración económica colonial, persistían en ésta importantes lagunas que escapaban a su fiscalización, al amparo de la situación anómala en que la guerra sumía a la principal de las colonias:

"Se hizo notar la situación anómala en que se encontraban los bienes embargados á los insurrectos de la isla de Cuba; de cuyos bienes y

administración, planteada y dirigida exclusivamente por las Autoridades de aquella isla, no han llegado hasta ahora al departamento del Ministro que suscribe sino muy escasos datos oficiales, insuficientes para adquirir una perfecta idea de apreciación sobre su número e importancia, y para conocer los beneficios que ha recibido el estado administrando directamente los expresados bienes".<sup>134</sup>

El segundo Decreto organizaba la planta del Negociado Central de Aduanas, en un intento por detener el crecimiento del contrabando, derivado del elevado grado de ineficacia y corrupción de la Administración periférica. Lo que revestía especial importancia, dado que la principal fuente de ingresos del Estado en las colonias provenía de los elevados derechos impuestos al tráfico de mercancías.

El Real Decreto de 29 de agosto de 1871 aseguraba los recursos presupuestarios necesarios para llevar a cabo estas medidas, al adscribirse por completo la financiación del Ministerio al ámbito de los presupuestos de Ultramar.<sup>135</sup> El cambio en la dinámica presupuestaria del Ministerio, propiciado por la nueva normativa será estudiado en un apartado posterior de este trabajo.<sup>136</sup>

De ahí que los reajustes de plantilla introducidos lo largo del periodo por los decretos de 22 de abril y 29 de agosto de 1871, así como por el de 23 de marzo de 1872, se limitaran a compensar la supresión de plazas en algunas secciones con la

creación de otras de nuevo cuño en aquellos departamentos más necesitados de personal.<sup>137</sup> Si bien, sigue apreciándose una cierta falta de continuidad en algunos aspectos de la política organizativa ministerial, como puede deducirse del hecho de que la reforma de 29 de agosto de 1871, tuviera por objeto el aumento de personal en los niveles intermedios y bajos del escalafón ministerial, a partir del ahorro presupuestario conseguido por la supresión de algunas plazas dentro de la alta burocracia del Ministerio. En tanto que el ajuste de plantilla realizado el 23 de marzo de 1872, tenía por finalidad corregir al anterior en sentido inverso, con lo que privaba de sentido al mismo.

El estancamiento de la plantilla del Ministerio de Ultramar entre 1871 y 1872 fue especialmente significativo, en cuanto a que contrastaba con las restricciones sobre el Gasto Público que afectaron al conjunto de la Administración central del Estado en el verano de 1871.<sup>138</sup> En adelante, la nueva vía de financiación del Ministerio, ahora dependiente de los presupuestos de las provincias coloniales, permitiría a este organismo una dinámica de crecimiento propia, al margen, en gran medida, de la evolución paralela del resto de la Administración del Estado. Sí afectó al Ministerio, por el contrario, el otro mecanismo utilizado por los gobiernos del período para la reducción del Gasto Público, junto a la contracción de plantillas: la limitación de los salarios pagados por el Estado.<sup>139</sup>

El Ministerio conservó en líneas generales esta estructura durante la primera etapa de la I República. De ahí que la reorganización de este organismo en marzo de 1873 consagrara la continuidad de la división interna del Ministerio en las cuatro secciones anteriores.<sup>140</sup> Si bien, a éstas se añadían tres negociados especiales, con carácter autónomo: el Negociado de Política (encargado de los asuntos más relevantes pertenecientes al ámbito de la gobernación colonial); el Negociado de Legislación y Boletín Oficial del Ministerio (órgano coordinador del trabajo de las comisiones consultivas, creadas a fin de llevar a cabo la reforma de la legislación colonial y su adecuación a la de la Península); y el Negociado Central (dependencia encargada de la coordinación entre los diferentes departamentos ministeriales).

La reforma disminuía considerablemente la plantilla del Ministerio, con motivo de los grandes apuros hacendísticos de los gobiernos de la República y del transitorio retorno del Ministerio a la dependencia de los Presupuestos Generales del Estado, a raíz del Real Decreto de 10 de abril de 1872.

Ello provocó el recurso al tradicional mecanismo de aumentar el número de plazas en los niveles bajos y medios de la burocracia ministerial, en donde la escasez de arsenal era más angustio-

sa, aplicando para ello la dotación derivada de la supresión de plazas en los niveles superiores del escalafón. Los Decretos de 17 de julio y 20 de agosto de 1873 tuvieron este carácter.<sup>141</sup>

No obstante, la reducción precedente de la plantilla había sido tan drástica que no bastaron dichas medidas, debiendo procederse a una reorganización completa de la planta ministerial a fin de adecuarla a los nuevos medios materiales.

El Decreto de 29 de septiembre de 1873<sup>142</sup> dividía al Ministerio en dos secciones: la Sección Gubernativa, bajo la dependencia directa del secretario general (antiguo subsecretario)<sup>143</sup> y la Sección Económica, dependiente de un jefe de sección.

El reagrupamiento de los asuntos de gobernación, fomento y justicia en una misma dependencia, con un personal numéricamente insuficiente para el despacho de los mismos, acentuó la progresiva pérdida del control sobre la Administración periférica.<sup>144</sup> Esta autonomía llegó a ser tan elevada que, por primera y única vez en la historia del Ministerio, un ministro en activo hubo de desplazarse a las Antillas para tratar de retomar el control sobre la situación. Ello provocó una duplicidad *de facto* en el ejercicio de la función ministerial, pues mientras el titular de la cartera de Ultramar, Santiago Soler y Plá, se encontraba en las Antillas, el Ministro de Fomento, Gil Berges, se ocupaba interinamente del despacho de los asuntos de Ultramar.<sup>145</sup>

El rápido ocaso de la I República puso fin a este curioso experimento justo cuando empezaba a dar sus primeros frutos, si bien circunscritos al ámbito de lo hacendístico, principal preocupación de los gobiernos metropolitanos durante este período, en lo que a la reforma de la Administración periférica se refiere. De esta manera, el Decreto de 22 de diciembre de 1873 había creado el Cuerpo de Contabilidad de Ultramar, integrando al personal del Departamento de Contabilidad de la Sección Económica y al de las intendencias en un cuerpo especial de funcionarios inamovibles y, por tanto, autónomos de las autoridades coloniales.<sup>146</sup> Con ello se trataba de un intento serio de minar uno de los principales pilares de la dependencia de la Administración periférica respecto al poderoso lobby hispano-cubano, cuya influencia sobre los gobernadores coloniales le permitía incidir decisivamente en el nombramiento y traslado de los funcionarios coloniales.

En el capítulo de realizaciones positivas, debe apuntarse en el haber de la I República la eliminación de una pervivencia del Antiguo Régimen, enquistada en la estructura de la Administración central de gobierno colonial desde la incorporación de la Cancillería de Indias a la antigua Dirección General de Ultramar en abril de 1852. Nos estamos refiriendo a las funciones

del Gran Canciller de Indias, oficio hereditario concedido en 1623 y restablecido en 1826 dentro de la Casa de Alba, en virtud del cual, el poseedor del mismo custodiaba el sello de la Cancillería, preciso para sancionar todas las disposiciones dirigidas a Ultramar, por cuyo uso cobraba un canon fijo. El Decreto de 2 de junio de 1873 ponía fin a esta enajenación vergonzosa e inadmisible del poder del Estado.<sup>147</sup>

También en este período hay que situar el proyecto de creación de un Boletín Oficial de Ultramar, en el que se publicarían las disposiciones emanadas del propio Ministerio y las de las autoridades de Cuba, Puerto Rico y Filipinas (incluyendo los argumentos de éstas para justificar la suspensión de la normativa procedente de la metrópoli, así como la resolución final del Gobierno, aprobando o anulando dicha suspensión). El proyecto, discutido en el verano de 1873, quedó pendiente de aprobación, siendo posteriormente desnaturalizado.<sup>148</sup>

El Decreto de 5 de enero de 1874, derogando el del 27 de diciembre de 1873 antes de que hubiera sido llevado a efecto, es significativo del intento del régimen de Serrano por capitalizar el apoyo de los grupos de presión coloniales.<sup>149</sup>

Otro decreto del día siguiente restablecía la antigua planta



del Ministerio de Ultramar (cuatro secciones: Gobernación y Fomento, Gracia y Justicia, Hacienda y Contabilidad).<sup>150</sup>

De esta manera, la décima reestructuración global de la planta del Ministerio suponía la vuelta al esquema organizativo inicial creado en 1863, si bien con un mayor número de negociados por sección, así como con tres negociados autónomos, aunque administrativamente adscritos a la Sección de Hacienda (el Negociado Central de Aduanas y la Comisión de Balanzas y Estadística de Cuba) o a la de Gobernación y Fomento (Boletín Oficial del Ministerio).

Pero todo ello era acompañado por una nueva reducción de plantilla que hacía inviable el funcionamiento de la nueva planta, caracterizada por un deslinde más amplio de competencias. Máxime, cuando en virtud del Decreto de 27 de septiembre de 1874, se creaba un Museo Ultramarino, como dependencia anexa al propio Ministerio, de cuyos presupuestos dependía.<sup>151</sup>

## El Ministerio de Ultramar durante la Restauración (1875-1898).

La reforma fallida de la Administración central en materia colonial (1874-1878).

El advenimiento de la Restauración, marcó el comienzo de una ofensiva generalizada del Ministerio de Ultramar por recobrar el control que, sobre la Administración periférica, había ido perdiendo desde 1866.

No obstante, la etapa comprendida entre 1875 y 1879 aún esta caracterizada por el compromiso, en aras de conservar el apoyo de los grupos de presión coloniales, que se había mostrado fundamental en el propio proceso restaurador.<sup>152</sup>

La primera remodelación del Ministerio tuvo lugar a través del Real Decreto de 30 de enero de 1875, estableciendo una nueva planta, y de la Real Orden de 1 de marzo de ese año, aprobando un nuevo reglamento de régimen interno.<sup>153</sup> Dicha reestructuración habría que inscribirla dentro de un conjunto de reformas de la Administración central del Estado, que tuvieron lugar entre enero y marzo de 1875, realizadas con el único objeto de modificar la estructura administrativa heredada del período anterior.<sup>154</sup>

El citado Decreto establecía una Subsecretaría y tres direc-

ciones generales (las de Administración y Fomento, Gracia y Justicia y Hacienda), refundiendo al propio tiempo los negociados especiales en estas últimas. Con ello, se ponía fin al confusio- nismo derivado del ambiguo estatuto de estas dependencias respecto a los restantes departamentos del Ministerio.

El avance en la resolución del conflicto colonial permitía plantear la recuperación del esfuerzo inversor del Estado en materia de fomento, que había permanecido congelado desde 1868. De ahí la nueva separación entre los asuntos de gobernación, atribuidos a la Subsecretaría (a través de su Negociado de Política, Gobierno y Asuntos Reservados), y los de fomento, objeto de una Dirección general específica por primera vez desde 1866.

Por otra parte, el Real Decreto de 23 de abril de 1875 añadía a los tres negociados facultativos especiales de la Dirección de Fomento (Obras Públicas, Montes y Minas) uno nuevo (Telégrafos), al tiempo que se procedía a la reestructuración de los anteriores en aras de una mayor amplitud de competencias (Obras Públicas, Agricultura y Montes e Industria y Minas).<sup>155</sup>

Este ambicioso planteamiento era aún prematuro. La racionalización administrativa en la gestión del gobierno colonial y la recuperación del esfuerzo inversor del Estado en materia de infraestructura y servicios públicos, no podían llevarse a cabo

plenamente en el marco de una guerra colonial, que absorbía todos los recursos del Estado, al tiempo que condicionaba las estrategias de éste en sus relaciones con el *lobby* colonial.

La reforma efectiva del Ministerio quedaba, pues, supeditada al fin de la guerra colonial. El Real Decreto de 1 de mayo de 1876 refundía, con este objeto, las direcciones generales de Gracia y Justicia y de Administración y Fomento, al tiempo que un aluvión de Decretos posteriores suprimía diversas plazas en la totalidad de los niveles del escalafón ministerial.<sup>156</sup>

El objetivo era concentrar todos los recursos del Estado en la liquidación del problema colonial. De ahí los recortes presupuestarios sufridos por el Ministerio, pese a la recuperación de los ingresos coloniales derivada de la normalización de las actividad fiscal en la mayoría de la isla. Por otra parte, el recorte de los gastos del Ministerio, radicado en la Metrópoli pero sostenido con cargo a los presupuestos coloniales, tenía un cierto valor simbólico en un momento en que Martínez Campos iniciaba una política de apaciguamiento hacia los sectores de la isla opuestos al poder español.

## **Estabilidad y crecimiento del Ministerio de Ultramar (1879-1898).**

El Real Decreto de 12 de septiembre de 1879 sentaba las bases de la estructura interior del Ministerio de Ultramar que, matizadas por la creación de nuevas dependencias anexas y por subdivisiones de las diferentes direcciones generales, se mantendría hasta 1893.<sup>157</sup> La nueva planta del Ministerio quedaba constituida por una Subsecretaría, a la cual se asignaba el despacho de los negocios relativos a gobernación, y tres direcciones generales: Administración y Fomento, Gracia y Justicia y Hacienda.

Con el fin de la guerra colonial, cesaba el período de recortes presupuestarios que había hecho fracasar la reorganización de enero de 1875, que ahora se llevaba a cabo. Al respecto, es muy significativo que, inicialmente, la nueva estructura del Ministerio obedeciera a un compromiso del ministro para reducir los gastos de la Administración central en materia colonial. Propósito que no solo no se llevó a cabo, sino que acabó dando paso a un deslindamiento de competencias más ambicioso, el cual, si bien no supuso un aumento presupuestario inmediato, creó el modelo organizativo que permitiría el rápido crecimiento del Ministerio entre 1879 y 1893.<sup>158</sup>

La reforma de septiembre de 1879 hacia especial incidencia en los aspectos relativos a la administración económica de las colonias. Con este fin se establecía una sección autónoma dentro de la Dirección general de Hacienda: la Sección de Contabilidad. A ésta se asignaba la revisión de las cuentas enviadas por la Administración periférica, así como su posterior remisión a la Sala III del Tribunal de Cuentas del Reino para su fallo.

La obligación de presentar a las Cortes los presupuestos generales de Ultramar para su aprobación, desaparecidas las circunstancias excepcionales que habían determinado el recurso continuado a la vía arbitrada por el artículo 85 de la Constitución de 1876, era, en última instancia, la causa de la creación de la referida sección, a la que también se adscribía la redacción de dichos presupuestos.<sup>159</sup> La Ordenación de Pagos era absorbida asimismo por la nueva dependencia.

El Real Decreto de 5 de marzo de 1880 acentuó la concentración de competencias en esta sección autónoma de la Dirección general de Hacienda, que pasó a denominarse Sección Central.<sup>160</sup> Junto a las competencias que detentaba la antigua Sección de Contabilidad, la nueva sección absorbía las relativas al servicio de la deuda y a las operaciones de los tesoros de Ultramar. Al frente de la misma se colocaba a un jefe de sección, segundo jefe

de la Dirección de Hacienda.

La concentración de la mayoría de las funciones de esta Dirección en una sección autónoma, permitía al director general concentrarse en la reforma de la Administración económica colonial. Lo que unido a la regularización de los mecanismos de fiscalización de las actividades de la Administración periférica desde la nueva dependencia de la Dirección de Hacienda, supuso una acentuación del control ejercido desde la metrópoli sobre aquélla, en un momento en que éste era aún insuficiente:

"Es menester ante todo ampliar la suma de datos que periódicamente recibe la Administración central, y someterlos a detenidas comprobaciones que garanticen su completa exactitud y revelen de continuo la verdadera situación de los servicios".<sup>161</sup>

El éxito obtenido en la regularización de la administración económica colonial condujo a extender el sistema empleado a otros ámbitos del gobierno de los territorios de Ultramar. A este objetivo respondió la creación de la Sección de Política en el seno de la Subsecretaría, en virtud del Real Decreto de 22 de abril de 1882.<sup>162</sup> Una Real Orden de la misma fecha encargaba a esta dependencia, dividida inicialmente en dos negociados, el despacho de "los negocios políticos e internacionales relativos a las provincias de Ultramar".<sup>163</sup>

No obstante, el objetivo básico del nuevo departamento de la Subsecretaría fue la reorganización -y, posteriormente el

control- de la Administración civil de Ultramar, fundamentalmente de los consejos de administración, diputaciones provinciales y ayuntamientos.

Las grandes reformas de la Administración central del Estado llevadas a cabo a lo largo de 1886, sobre la base de un mayor desglose interno de competencias en los departamentos afectados, no afectaron de manera inmediata al Ministerio de Ultramar, sumido desde 1879 en una dinámica similar a partir de la creación de órganos administrativos cada vez más especializados para cada uno de los aspectos del gobierno colonial.<sup>164</sup> Dicho proceso desembocó en la redistribución de materias establecida por el Real Decreto de 12 de agosto de 1887<sup>165</sup> y llevada a efecto por una Real Orden de 19 de septiembre de ese año.<sup>166</sup> En virtud de la misma, la Subsecretaría quedó dividida en dos secciones: la Sección de Política (cuyos tres negociados tramitaban los asuntos referidos a orden público, Guinea y resto de materias relativas al gobierno político de las colonias, respectivamente) y la Sección Central y de Personal (a cuyos cinco negociados competían la biblioteca, el archivo y el registro del Ministerio, así como los asuntos referentes a personal, estadística y vapores-correo).

La Dirección general de Gracia y Justicia, a la que se anexaban el Registro Civil y el de la Propiedad y el Notariado, entendía de las materias referentes a la Administración de



Justicia radicada en las colonias, distribuidas en seis negociados.

La Dirección general de Administración y Fomento concentraba en uno de sus negociados todas las materias relativas a colonización, sociedades de crédito y sanidad; en tanto que los otros tres negociados se repartían los asuntos relativos a enseñanza, montes, minas, agricultura, industria, comercio y obras públicas.

Finalmente, seis de los nueve negociados que componían la Dirección general de Hacienda se integraban en la Sección de Contabilidad y Ordenación de Pagos, fuera de cuyas competencias solo quedaban las materias relativas a contribuciones, bienes del Estado, derechos reales y aduanas.

Desde este momento, el modelo de crecimiento de la Administración central en materia colonial obedecerá a un mismo esquema: la yuxtaposición de dependencias autónomas (negociados especiales) a una estructura institucional cuyas líneas maestras permanecieron inalteradas.

Desde esta óptica, ya en 1887, con motivo de la Exposición de Filipinas, se había creado el Museo-Biblioteca de Ultramar. Esta institución, regida por una Junta que funcionaba como un departamento anexo al Ministerio, venía a sustituir al anterior Museo de Ultramar, suprimido en julio de 1884.<sup>167</sup>

En septiembre de 1889, se creaba un Negociado de lo Contencioso del estado, a fin de proporcionar asesoramiento jurídico al Ministerio, en todos aquellos asuntos de la administración de Ultramar que se dilucidaran ante los tribunales de Justicia.<sup>168</sup> La nueva dependencia se adscribía a la Dirección general de Hacienda, no obstante su carácter de ente cuasi-autónomo, derivado, en gran medida, tanto de la pertenencia del personal del mismo a un cuerpo facultativo específico, el de los abogados del Estado, como a la dependencia de un reglamento de régimen interno propio.

La extensión del Código de Comercio a las colonias provocó la aparición de una Ordenación y Caja, dependiente asimismo de la Dirección general de Hacienda. El Real Decreto de 25 de octubre de 1889 encargaba a la misma el giro mutuo en las provincias ultramarinas y la centralización de los fondos de Ultramar en la Península; así como los pagos al personal de la Administración central, los gastos originados por Fernando Poo y los servicios coloniales subvencionados por el gobierno (ferrocarriles, navieras...)<sup>169</sup>

El nuevo organigrama era objeto de una regulación especial en virtud de la Real Orden de 15 de enero de 1890.<sup>170</sup>

Por su parte, el Real Decreto de 29 de noviembre de 1889 creaba un Negociado Especial de Correos y telégrafos en la Dirección general de Administración y Fomento, con cargo al

presupuesto del Ministerio de Gobernación.<sup>171</sup>

En tanto que los Decretos de 8 de enero y 31 de diciembre de 1892 establecían el Negociado de Estadística y el Registro del Profesorado de Ultramar, respectivamente, en el seno de la Subsecretaría del Ministerio.<sup>172</sup>

Otras reformas de menor importancia afectaron a la distribución interna de competencias entre las distintas dependencias ministeriales, así como a la plantilla del propio Ministerio, si bien, en número muy inferior al de etapas precedentes: decretos de 11 de enero y 14 de septiembre de 1889, de 27 de febrero de 1890 y de 1 de octubre de 1891.<sup>173</sup>

El hecho de que no siempre las nuevas dependencias administrativas respondieran a los criterios de racionalidad administrativa para los que habían sido creadas viene confirmado por la supresión del Negociado de lo Contencioso en enero de 1892, sobre la base de que dicha dependencia "carece de asuntos suficientes á explicar su existencia".<sup>174</sup>

Entre 1879 y 1893 asistimos a un proceso de crecimiento desmesurado del órgano de la Administración central encargado del gobierno colonial. Este proceso tuvo lugar en torno a una estructura administrativa flexible, cuyas líneas maestras fueron establecidas por el Real Decreto de 12 de septiembre de 1879 y

completadas por la normativa que antecede al Real decreto de 12 de agosto de 1887. La especialización extrema de las distintas dependencias del Ministerio, fruto del meticoloso deslindamiento de competencias desarrollado entre 1879 y 1887, permitió que, a partir de 1887, el crecimiento de la Administración central se realizara a partir de la yuxtaposición de una serie de dependencias de nuevo cuño al organigrama administrativo preexistente, si bien con carácter autónomo respecto a éste.

Ello provocó una cierta hipertrofia del aparato burocrático, derivada de la multiplicación de dependencias con escasa conexión entre si, pues el órgano tradicionalmente encargado de la coordinación interna entre los diferentes departamentos del Ministerio, la Subsecretaría, era absorbido por completo por las competencias que, en materia de gobernación colonial, le habían sido asignadas por el Real Decreto de 12 de septiembre de 1879.

A fin de acabar con este confusionismo administrativo, Antonio Maura ordenó la refundición del personal de los negociados especiales en la plantilla del Ministerio, lo que se llevó a cabo a través del Real Decreto de 6 de agosto de 1893.<sup>175</sup>

Esta medida no constituía más que un paso previo a la reestructuración integral del Ministerio llevada a cabo en octubre del mismo año. Dicha reforma debe entenderse como una medida complementaria de un plan más amplio, cuyo objetivo era

dotar a las colonias antillanas de un cierto grado de autonomía.<sup>176</sup> Ello suponía la delegación de una serie de funciones acumuladas por la Administración central en los nuevos órganos periféricos que se pretendía instaurar o cuyas funciones se querían potenciar.

La nueva planta del Ministerio, que sustituía a la establecida por el Real Decreto de 12 de septiembre de 1879, estaba constituida por una Subsecretaría y una sola Dirección general, la de Hacienda, que conservaba la organización precedente. Las materias correspondientes a las extintas direcciones generales de Administración y Fomento y Gracia y Justicia se desglosaban en tres secciones, dependientes de la Subsecretaría. La sección de Administración y Fomento continuaba con las competencias conferidas a la antigua Dirección general del mismo nombre. En tanto que las de la extinta Dirección general de Gracia y Justicia, se repartían entre la nueva Sección de los Registros y del Notariado (mandada constituir por la Ley Hipotecaria de 14 de julio de 1893, para despachar los asuntos relativos a Registro y Matrimonio Civil, registros de la Propiedad y Mercantil, notariado, escribanías y procuras) y la propia Sección de Gracia y justicia, a cuyo cargo quedaban el resto de materias relacionadas con la Administración judicial colonial.

Las competencias de la Administración central en materia de

gobernación, quedaban muy recortadas a consecuencia de las transferencias que se planeaban para los nuevos entes autonómicos, de forma que la Sección Política de la Subsecretaría se disolvía, transformándose en un simple negociado.

La reforma de octubre de 1893 no solo obedecía a la necesaria redistribución de funciones, fruto de la planeada transferencia de competencias hacia los nuevos entes administrativos radicados en las colonias. También respondía a un propósito racionalizador, derivado de la concentración de funciones en torno a un mismo órgano, la Subsecretaría, en aras de una mayor coordinación de la actividad de las distintas dependencias ministeriales, a la que solo escapaba la administración económica colonial, la cual, por su naturaleza, siempre había dependido de uno o varios departamentos específicos. Paralelamente, la responsabilidad de la dirección de los distintos departamentos pasaba a funcionarios de carrera (jefes de administración de primera clase), en lugar de depender de directores generales más o menos efímeros, con lo que se dotaba al despacho de los asuntos coloniales de una mayor continuidad.

El fracaso del vasto plan de reformas autonómicas de Maura, sustituido por la fórmula Abarzuza, privó de sentido a la nueva estructura del Ministerio que además se vio sobrecargada por la

continuación bajo su dependencia, de aquellos asuntos que había previsto delegar en los nonatos entes administrativos autonómicos.<sup>177</sup>

De ahí que entre julio y agosto de 1895, reactivada ya la guerra colonial en Cuba, tuviera lugar la última reorganización de la estructura ministerial.

La primera fase de la misma, contenida en el artículo ocho de la Ley de Presupuestos de Cuba de 5 de julio de 1895 establecía una Subsecretaría (que absorbía los negociados de la desaparecida Sección de Administración y Fomento) y dos direcciones generales: una de Hacienda (en la que se establecía una Subdirección, a cargo del jefe de los servicios de presupuestos), y otra de Gracia y Justicia (integrada por las secciones de Registro y del Notariado y de Gracia y Justicia, ambas a cargo de sendos subdirectores).<sup>178</sup>

Este esquema era completado por una Real Orden de 26 de agosto de 1895 que creaba un Negociado Especial dependiente de la Dirección general de Gracia y Justicia, denominado Asesoría del Ministerio, al que se conferían funciones consultivas en materia de derecho.<sup>179</sup> Ello suponía una cierta duplicidad de funciones con otros órganos preexistentes de la Administración central en materia colonial, al continuar funcionando, dentro de la Dirección general de Hacienda, el antiguo Negociado de lo Contencioso del Estado, ahora llamado Negociado de Derechos

Reales, cuyas competencias quedaban dentro de la esfera de la nueva dependencia del Ministerio.

Tras la remodelación llevada a cabo en el verano de 1895, la decimoquinta de las reestructuraciones globales del Ministerio, la Administración central en materia colonial no experimentaría ningún tipo de reorganización interna que le permitiera adaptarse a la nueva situación emanada de la guerra colonial. Pese a que desde 1896 la metrópoli había perdido el control de gran parte del territorio cubano, lo que había ido acompañado de una creciente autonomía de la Administración periférica al amparo de la situación excepcional derivada de la guerra.

Las reformas planeadas en 1897 no llegaron a prosperar, lo que paralizó la adaptación del Ministerio a las mismas.<sup>180</sup> Sorprende, sin embargo, que, pese a los elevadísimos gastos producidos por la guerra, a la caída de los ingresos coloniales y al propio caos provocado por el conflicto, que hacía inviable el gobierno de las colonias desde la metrópoli, el Gobierno no procediese entre 1895 y 1898 a una disminución de la crecida plantilla del Ministerio, así como a una reorganización de su estructura, que la adaptara a la nueva situación emanada de la guerra. En este contexto, el Ministerio de Ultramar se mantuvo a la expectativa, y quizá más por presiones políticas (en aras



de mostrar una posición de firmeza, supeditando cualquier tipo de reforma al término del conflicto colonial), que por la propia inercia burocrática, no se produjeron dichas reformas.

Estas no tendrían lugar hasta el lento proceso de disolución del Ministerio, perdidas ya las colonias que constituían su razón de ser.

#### 5.- EL DEBATE POLITICO EN TORNO AL MODELO CENTRALIZADO DE ADMINISTRACION COLONIAL (1869-1890).

Pese a la polémica desencadenada por su creación y a la oposición inicial de un sector del conservadurismo colonial, la existencia del Ministerio de Ultramar no sería cuestionada seriamente hasta el Sexenio.

En este sentido, entre 1869 y 1870 se produciría la reactivación del debate relativo a la necesidad o no de una concentración de los asuntos coloniales en torno a un único departamento ministerial.

Dicho debate comenzó en abril de 1869 con motivo de las declaraciones efectuadas en este sentido por prominentes líderes del movimiento reformista puertorriqueño.<sup>161</sup> En el curso de dicho

debate los representantes del *lobby* colonial se opusieron a la desaparición del Ministerio, pese a que desde su creación habían mostrado una gran reticencia hacia este órgano administrativo, cuya principal función era incrementar el control ejercido por la metrópoli sobre los ámbitos coloniales y, por consiguiente, restringir la autonomía informal con la que dichos sectores operaban en las colonias.

Consideramos que las razones de este cambio de actitud hay que buscarlas en las posibilidades de influir sobre la política del Ministerio brindadas a este grupo por la participación de miembros de la antigua Unión Liberal en los gobiernos de coalición del Sexenio. En este sentido, los antiguos unionistas, incorporados a última hora al movimiento antidinástico, adoptarían pronto el rol de garantes de los intereses coloniales en la metrópoli.

Ello explicaría el interés de los unionistas por monopolizar la cartera de Ultramar con el objetivo de frenar el proceso de reformas coloniales planteado por los demócratas y por el ala más radical del progresismo. Esta influencia se hubiera reducido considerablemente en caso de disolverse el Ministerio, repartiéndose sus competencias entre los restantes departamentos ministeriales o, lo que era aún peor, pasando a depender los asuntos coloniales de una Presidencia del Gobierno para la que se perfilaba claramente Prim como hombre fuerte del nuevo régi-

men.

Este último sentido tenía la propuesta presentada por la Comisión de Presupuestos del Congreso en mayo de 1869 aconsejando al Gobierno la supresión de los ministerios de Ultramar y Estado y la integración de dichas materias en el seno de la Presidencia del Gobierno. Dicha propuesta si bien no llegó a ser aprobada no dejó de ser considerada seriamente por el entorno de Prim, extremo que debió suscitar la alarma de los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* en las Antillas.<sup>182</sup>

El cambio de gobierno de junio de 1869 supuso un duro golpe para los intereses de la oligarquía colonial, en cuanto a que implicó la sustitución al frente de la cartera de Ultramar de uno de los más conspicuos representantes de este grupo, Adelardo López de Ayala, por un demócrata, Manuel Becerra. Desde este momento y hasta su asesinato, Prim mantendría alejados a los unionistas de la cartera de Ultramar con el objetivo de poder desarrollar una política colonial que tenía como último objetivo el final del conflicto colonial, para lo cual estaba dispuesto a realizar concesiones opuestas a los intereses del *lobby* colonial.

En una primera etapa dicha política parecía asociada a la creación de un régimen político-administrativo descentralizado en las colonias, cuyo desarrollo hubiera conducido hasta la

disolución del propio Ministerio de Ultramar, siendo sus competencias absorbidas por los nuevos órganos administrativos coloniales.

Este extremo puede deducirse de las sucesivas remodelaciones experimentadas por la estructura ministerial y del creciente proceso de delegación de funciones en los órganos de la Administración periférica. Proceso desarrollado durante los dos primeros años del Sexenio y que llegarían a su cumbre durante la reforma ministerial efectuada por Manuel Becerra en agosto de 1869.

La reforma Becerra implicaba que el Gobierno rechazaba momentáneamente las recomendaciones formuladas por la Comisión de Presupuestos, pero introducía un modelo de Administración central ultramarina que otorgaba la mayoría de las competencias desempeñadas anteriormente por el Ministerio a los nuevos órganos representativos que se planeaba crear en las colonias.<sup>183</sup> En este sentido, la estructura administrativa del Ministerio de Ultramar alcanzó en este momento su mínima expresión, ya que dicha reforma constituía la antesala de una posible disolución del Ministerio.<sup>184</sup>

Sin embargo, dicha disolución nunca llegó a producirse, dado que Becerra fracasó a la hora de llevar a cabo la descentralización del marco político-administrativo colonial que hubiera permitido a los órganos administrativos radicados en las colonias

absorber las funciones correspondientes a este ministerio, como analizaremos al estudiar la evolución del estatuto jurídico-político colonial.

En este sentido, la llegada de Segismundo Moret al Ministerio de Ultramar marcó el inicio de una nueva estrategia por parte del Gobierno Prim. Dicha estrategia se centraba en el fortalecimiento de la Administración central en materia colonial, con el objetivo de permitir al Gobierno metropolitano retomar el control sobre una Administración colonial que, a lo largo de 1869, había ido adquirido una autonomía creciente.

El Ministerio de Ultramar no volvería a ser cuestionado hasta diciembre de 1876, durante el debate relativo a la prioridad entre el Legislativo y el Ejecutivo en materia de legislación colonial. En el curso del mismo las diversas agrupaciones que ocupaban la izquierda del nuevo espectro político solicitaron la supresión del Ministerio de Ultramar si el Gobierno persistía en sostener una interpretación del art.89 del nuevo Texto Constitucional que otorgara al Ejecutivo competencias en materia de legislación colonial al margen del control parlamentario. En cuanto a que entendían que ello suponía exceptuar al titular de la cartera de Ultramar de la responsabilidad derivada de la gestión ministerial.

El consenso obtenido finalmente en torno a esta cuestión impidió que los liberales concretaran su amenaza de presentar una proposición en ese sentido.<sup>185</sup>

Por razones obvias los sectores políticos cercanos al *identismo* constituyeron uno de los principales focos de oposición a la existencia del Ministerio de Ultramar. La reaparición de alternativas políticas de este tipo tras el final de la Guerra de los Diez Años, se reflejó en la propuesta presentada a las Cortes por el general Martínez Campos con el objeto de llevar a cabo la supresión inmediata de las competencias de este departamento respecto a Puerto Rico. Dicha medida antecedería a la distribución de los asuntos cubanos entre los restantes ministerios, una vez se hubiera puesto fin al rebrote revolucionario que había tenido lugar entre 1879-1880. Esta propuesta, presentada por Martínez Campos en junio de 1880 e inmediatamente rechazada por el Gobierno conservador, que sustentaba en el particularismo de las colonias la base del *asimilismo restrictivo* practicado por su partido entre 1875 y 1895, no contemplaba la supresión del Ministerio sino que circunscribía sus funciones a las posesiones coloniales africanas y asiáticas.<sup>186</sup>

En un sentido similar se manifestarían dos años más tarde determinados sectores del *conservadurismo colonial*. Si bien, en

esta ocasión la propuesta pretendía probablemente limitar el alcance de las reformas que el Gobierno Sagasta pudiera llevar a cabo en las colonias.

El debate comenzó en el Congreso, donde el diputado Cañamaque, en representación del Partido Incondicional de Puerto Rico, sostuvo la necesidad de suprimir el Ministerio de Ultramar o, en su defecto, de limitar su ámbito de competencia a Filipinas.<sup>187</sup>

Sin embargo la parte más intensa del mismo se desarrolló en el Senado, donde el unionista Fernández de Castro presentó una propuesta similar, que era inmediatamente secundada por el senador demócrata Romero Girón, para el que la existencia de dicho ministerio era incompatible con el principio de la asimilación.<sup>188</sup> Por su parte, el senador unionista aducía, no sin razón, que gran parte de las competencias que teóricamente correspondían al Ministerio de Ultramar eran en la práctica ajenas al mismo. En este sentido Fernández de Castro consideraba que la atribución de las competencias militares y navales a los ministerios de Guerra y Marina, respectivamente, y la dependencia de todos los asuntos referidos a obras públicas de la Junta Consultiva de Caminos y Canales, adscrita del Ministerio de Fomento, hacían irrelevante la pretendida centralización de la Administración central ultramarina.<sup>189</sup>

La propuesta no fue apoyada por el resto de los senadores

unionistas afines en su mayoría al Partido Conservador.<sup>190</sup> En este sentido, tanto conservadores como liberales coincidieron en rechazar la propuesta del senador por Santa Clara.<sup>191</sup>

Ello no disuadió a Fernández de Castro de volver a presentar una propuesta similar en julio de 1883, con motivo de la discusión de los nuevos presupuestos de Cuba.

En esta ocasión sería apoyado por el senador Alcala Zamora, que recordó las vicisitudes que habían rodeado la creación de este ministerio y propuso que los fondos producidos por la supresión del mismo fueran destinados a crear un nuevo departamento: el Ministerio de Instrucción Pública.<sup>192</sup>

Sin embargo, tanto la mayoría liberal como la oposición conservadora volvieron a coincidir en el mantenimiento del modelo centralizado de administración colonial. En este sentido, junto al ministro Núñez de Arce se alinearon senadores de la significación de Sanz, Loriga y Pavía.<sup>193</sup>

Por el contrario, el Partido Liberal se mostró más inclinado a crear, junto al Ministerio de Ultramar, un nuevo ministerio dedicado exclusivamente a Filipinas. Con ello se pretendía desconcentrar el elevado número de competencias asumidas por el Palacio de Santa Cruz y agilizar la tramitación de los asuntos puramente administrativos. La propuesta fue planteada en mayo de 1888 por el ministro de Ultramar, Víctor Balaguer, ampliando un



proyecto expuesto anteriormente en el preámbulo a los presupuestos de Filipinas para dicho ejercicio. En dicho proyecto el ministro liberal proponía delegar todas las materias relativas a Filipinas en una Dirección general especial adscrita a la Presidencia del Gobierno.<sup>194</sup>

El ministro encomendaba el estudio de dichos proyectos a una Junta de Reformas de la Administración de Ultramar creada por un Real Decreto de 4 de enero de 1888.<sup>195</sup> Dicha junta estaba compuesta por antiguos altos funcionarios de la Administración colonial y por especialistas en dichos temas. En este sentido formaban parte de la misma los generales Jovellar, Calleja y Beránger, antiguos gobernadores de Cuba, Salvador Albacete, exministro de ultramar, Cancio Villamil y Juan Loren, antiguos intendentes de Cuba, el senador cubano Manuel Fernández de Castro y los especialistas en materias jurídico-filipinas José Gimeno Agius y Vicente Santamaría.<sup>196</sup>

La Junta propuso, entre otras cuestiones, la supresión del Ministerio de Ultramar y la remisión de las competencias detentadas por la misma a los restantes ministerios en razón de la materia.<sup>197</sup>

Ello condujo a un nuevo debate en el que el inevitable Fernández de Castro volvió a solicitar la supresión del Ministerio remitiéndose a las conclusiones del informe presentado por la Junta de Reformas. Por su parte, los autonomistas mostraron

su apoyo a la continuidad del Ministerio de Ultramar, con la excepción de las cuestiones judiciales, que habían de ser competencia exclusiva del Ministerio de Gracia y Justicia, extremo en el que pedían al Gobierno que siguiera las conclusiones de la Junta.<sup>198</sup>

Dicha postura volvería a ser adoptada por los autonomistas un año más tarde con motivo de las manifestaciones realizadas por el conde de Galarza a fines de febrero de 1890. El senador y líder unionista había retomado uno de los proyectos tradicionales del *lobby* colonial al proponer investir a los gobernadores coloniales con las competencias acumuladas por el ministro de Ultramar, lo que implícitamente suponía la desaparición del Ministerio de Ultramar o su relegación a una existencia fantasmal.<sup>199</sup>

Frente a dicha propuesta, no faltaron quienes desde una óptica *identista* defendieron la supresión del Ministerio de Ultramar, paralelamente a la separación del poder civil y militar en las colonias.<sup>200</sup>

Ambas propuestas fueron nuevamente rechazadas por los representantes del Partido Conservador. Tanto por Antonio María Fabié, que defendía el papel jugado por dicho ministerio, especialmente en materias hacendísticas,<sup>201</sup> como por el conde de Tejada de Valdosera, para quien la descentralización de las competencias

en materia colonial en el seno de la Administración central del Estado llevaba aparejada la propia dispersión de la Administración periférica.<sup>202</sup>

Tampoco los autonomistas se mostraron favorables a una desaparición de este ministerio que hubiera supuesto el reparto de sus funciones entre los restantes centros ministeriales. Si bien el marqués de Muros propuso nombrar para los altos cargos del mismo a personas con experiencia previa en asuntos coloniales.<sup>203</sup> Con ello, el principal modelo alternativo de organización de los espacios coloniales incorporaba a su programa el mantenimiento de un único departamento ministerial para la gestión de los asuntos coloniales competencia de la metrópoli.

La acentuación de la crisis colonial a lo largo de la década de los noventa y el creciente protagonismo asumido durante este período por el Ministerio de Ultramar, a la hora de afrontar la creación de modelos alternativos de relación entre las colonias y la metrópoli, pusieron fin al debate relativo a la existencia o no de este departamento.

## 6.- EL PROCESO DE DISOLUCION DEL MINISTERIO DE ULTRAMAR.

En el período que media entre el protocolo preliminar de agosto de 1898 y la firma del Tratado de París, en diciembre de ese mismo año, tuvo lugar el desmantelamiento de la infraestructura administrativa colonial. El 1 de enero de 1899 se verificaba el trasvase de soberanía a la nueva potencia colonial (*de iure* en los casos de Puerto Rico y Filipinas, *de facto* en el de Cuba, a la que se concedía una precaria independencia).

La pérdida de las citadas posesiones y la subsiguiente desaparición de la Administración periférica radicada en las mismas, privaba de sentido a la pervivencia de una dependencia de la Administración central especializada en materia colonial, cuya principal función había sido la coordinación y control desde la metrópoli del gobierno del desaparecido imperio colonial.

Pese a ello, la gran cantidad de asuntos administrativos planteados por la reacomodación de los funcionarios coloniales en la Administración peninsular, así como los derivados de cuestiones económicas ligadas a la liquidación de los gastos de la guerra, cuya resolución había sido asignada al Ministerio de Ultramar por las Leyes de 17 de mayo y 30 de junio de 1898 impusieron la pervivencia de dicho Ministerio durante los primeros meses de 1899.<sup>204</sup> Si bien, desde mayo de 1898 no existió un ministro electo de Ultramar, desempeñando los asuntos

coloniales de forma interina el subsecretario del Ministerio y los ministros de Fomento y Hacienda sucesivamente.

Ello no impidió que desde febrero de ese año, fueran siendo suprimidas las dependencias que ya no tenían funcionalidad práctica. Así, el Real Decreto de 9 de febrero de 1899 disolvía la Dirección de Gracia y Justicia del Ministerio, declarando excedentes a sus funcionarios.<sup>205</sup> El Decreto, que obedecía a la propia disolución del cuerpo judicial colonial dos días antes, precedía a una reorganización más amplia de este departamento llevada a cabo por el Real Decreto de 10 de febrero de 1899.<sup>206</sup>

Dicho decreto procedía a una amplia reducción de personal, que afectaba a todos los departamentos, excepción hecha de los relativos al tesoro, organización de cuentas, contabilidad y clases pasivas. Es decir, se conservaban íntegramente todas aquellas dependencias de la Dirección General de Hacienda dedicadas a la aclaración y liquidación de los gastos extraordinarios de la guerra, ayudadas en su tarea por una sección auxiliar del Tribunal de Cuentas del Reino, que, con carácter temporal, venía a sustituir en sus funciones a la extinta Sala III.

Las restantes secciones, fundamentalmente las integradas en la Subsecretaría, eran reducidas a su mínima expresión o desaparecían, en función de la existencia o no de asuntos pendientes tramitables por aquellas. Aún así, en el primer caso

se acudía a la duplicidad de funciones como forma que permitiera acelerar el recorte de personal.

El personal del Museo-Biblioteca de Ultramar y del Archivo de Indias era congelado, continuando bajo la dependencia de este departamento hasta que una ley fijara su traspaso a otro ministerio. La Biblioteca del Ministerio pasaba a engrosar los fondos de la Biblioteca Nacional; en tanto que en el Archivo subsistían la organización y personal preexistentes, con objeto de ultimar y preparar la entrega de todos sus fondos administrativos al Archivo Central de Alcala de Henares y de los de contenido histórico al Archivo de Indias.

Por su parte, la desaparición del organigrama ministerial del cargo de subsecretario determinó la asignación de sus funciones, así como de aquellas que pudieran derivarse de la suprimida Dirección general de Gracia y Justicia, al director general de Hacienda, al que se encargaba la liquidación de los asuntos pendientes del Ministerio, bajo la dependencia directa del ministro de Fomento e interino de Ultramar en virtud de una Real Orden de 15 de febrero de 1899.<sup>207</sup>

Todas las medidas anteriores antecedian y preparaban la supresión de un órgano ministerial cuya continuidad quedaba supeditada a la resolución definitiva del caos hacendístico y administrativo provocado por la pérdida de las colonias.

En este contexto se enmarca el Real Decreto de 3 de marzo

de 1899, disponiendo que las vacantes que se habían producido en este departamento a consecuencia de la baja de algunos de sus titulares fueran cubiertas por personal activo o cesante del propio órgano ministerial.<sup>208</sup>

La prensa no dejó de percibir que la reorganización restrictiva de febrero de 1899 constituía la antesala de una próxima disolución del Ministerio. Si bien los principales periódicos malinterpretaron el contenido concreto del decreto anterior, adelantando erróneamente la fecha de disolución del Ministerio a este momento.

De esta manera, el órgano periodístico conservador por antonomasia, La Época, comentaba el Decreto del 10 de febrero haciendo referencia a que éste suponía la desaparición del Ministerio de Ultramar y la aparición en su lugar de una Dirección General de Ultramar, "que así se denominará en lo sucesivo, porque dicho centro necesita tener una personalidad para los giros y para algunos asuntos que aún quedan pendientes de resolución".<sup>209</sup>

En tanto que El Imparcial, que apenas dedicaba una referencia a la noticia, afirmaba escueta y erróneamente: "su M. la Reina firmó ayer el decreto suprimiendo el Ministerio de Ultramar y creando una dirección liquidadora".<sup>210</sup>

Esta confusión se debía en gran parte a la propia ambigüedad del Gobierno al comentar la noticia a través de unas declaraciones del ministro de Fomento, Romero Girón, en las que éste hacía referencia a su continuación frente a la "Dirección de Ultramar".<sup>211</sup>

En cualquier caso, la noticia pasó casi desapercibida, no dando lugar al desarrollo de ningún tipo de debate periodístico sobre la misma.

La llegada al poder de Francisco Silvela en marzo de 1899, supuso un replanteamiento de la política de continuidad del Ministerio de Ultramar en tanto quedaran asuntos relativos a las antiguas colonias pendientes de tramitación.

El programa del nuevo gobierno se centraba en la búsqueda de un modelo reformista que permitiera al país superar el trauma del 98. En este sentido, la persistencia del Ministerio de Ultramar suponía un nexo de continuidad con aquellos aspectos del pasado más reciente que se pretendían olvidar.

De ahí que se procediera a la supresión de este departamento, pese a la pervivencia de aquellos asuntos a cuya resolución definitiva se había supeditado la existencia transitoria de este órgano de la Administración central.

Dicha supresión fue llevada a cabo por un Real Decreto de 25 de marzo de 1899.<sup>212</sup> En el preámbulo del mismo se justificaba la nueva actitud adoptada ante la existencia del Ministerio sobre la base de que, reducida la actividad ministerial a la fiscalización de las cuentas resultantes de la guerra, dicha tarea liquidadora podía ser realizada desde el Ministerio de Hacienda, a partir de la incorporación al mismo de los servicios y asuntos financieros de la Dirección general de Hacienda del suprimido



Ministerio de Ultramar.

Con ello, las responsabilidades adquiridas por éste a raíz de las Leyes de 17 de mayo y 36 de junio de 1898 (de cara a la rendición de las cuentas generadas por el conflicto) quedaban subrogadas al Ministerio de Hacienda, que adquiría así la capacidad legal necesaria para llevar a cabo esta tarea.

En el trasfondo de la supresión del Ministerio también subyacía una necesidad de regularización presupuestaria, derivada de la desaparición de los ingresos de Ultramar, de los que había dependido dicha dependencia desde 1871. Con lo que los gastos generados por la persistencia de la misma debían ser asumidos por los presupuestos de la Península.

Por otra parte, la reducción de la actividad de los restos de los restos del Ministerio a materias de índole predominantemente hacendístico dificultaba la resolución de aquellas cuestiones extrañas al ámbito de lo económico, cuya tramitación se dilataba por falta de personal adecuado.

No obstante todo lo anterior, creemos que la supresión del Ministerio de Ultramar respondió en última instancia a la política del Gabinete Silvela relativa a romper con determinados aspectos del pasado traumático inmediato, de los que este departamento constituía precisamente un símbolo, como fase previa a un pretendido proyecto regenerador del país.

Todo ello determinó la disolución del Ministerio así como el reparto de las cuestiones que eran competencia del mismo entre el resto de los ministerios.

En este contexto, la Presidencia del Consejo de Ministros se hacía cargo de los asuntos relativos al gobierno de las colonias africanas y asiáticas restantes, así como de las competencias de la extinta Sección de Política de la antigua Subsecretaría. Si bien por poco tiempo, pues al consumarse la transferencia a Alemania de los archipiélagos pacíficos dichas competencias serían transferidas al Ministerio de Estado.<sup>213</sup>

En tanto que los ministerios de Gracia y Justicia, Hacienda, Gobernación y Fomento se repartían la resolución de los asuntos pendientes en función de su carácter. Asimismo pasaban a depender de este último departamento el Archivo de Indias y la Biblioteca-Museo del extinto Ministerio.

Se producía así la disolución de los restos del Ministerio de Ultramar dentro del organigrama de los restantes ministerios. Tan solo en el ámbito de lo económico conservarían éstos durante algún tiempo su carácter específico, con la creación en el seno del Ministerio de Hacienda de la Dirección general de Asuntos de Ultramar, trasunto de la antigua Dirección general del extinto Ministerio.

El ente administrativo que había regido los destinos de las colonias durante treinta y seis años desaparecía como había

surgido, de forma casi inadvertida. Su supresión no dio lugar a debate político alguno, reconocida por todos la pérdida de su razón de ser.<sup>214</sup> Con ello se cerraba definitivamente un capítulo de la Historia de la Administración española: el de la creación en el seno de la Administración central del Estado, de estructuras especializadas para el gobierno y administración de las vastas posesiones ultramarinas.

## **7.- LOS ORGANISMOS CONSULTIVOS DE LA ADMINISTRACION COLONIAL.**

El Ministerio de Ultramar dispuso a lo largo de su existencia de una serie de órganos de carácter consultivo y auxiliar. Estos revistieron la forma, bien de dependencias agregadas a este departamento temporalmente, creadas con un propósito concreto y una duración supeditada al término de su tarea, bien de secciones permanentes, integradas en la propia estructura del Ministerio de Ultramar.

Los principales órganos consultivos del Ministerio de Ultramar tuvieron como ámbito de actuación Filipinas, los archipiélagos del Pacífico y las posesiones africanas del Golfo de Guinea. Sin embargo Filipinas se convertiría en el punto de referencia del legislador a la hora de diseñar las nuevas estructuras de dominación colonial de dichos territorios.

Dos factores, escasa presencia del Estado y reducida explotación comercial de dichas posesiones, condujeron a lo largo del último tercio del XIX a una serie de intentos por modernizar las estructuras de explotación colonial del Archipiélago filipino, al tiempo que se pretendía extrapolar dichas experiencias al conjunto de los territorios coloniales ocupados durante la segunda mitad del XIX.

En la base de esta actitud pesaron, tanto las nuevas consideraciones teóricas acerca del sentido y la legitimación de la dominación colonial sobre un territorio, como el temor a las posibles implicaciones que, para la legitimación de la soberanía española sobre dichos territorios, pudieran derivarse de su incumplimiento.<sup>215</sup>

Todo ello llevó a la creación de sucesivos órganos administrativos que, con carácter consultivo y como dependencias anexas al Ministerio de Ultramar, tuvieron como misión modernizar, de acuerdo a los nuevos parámetros de dominación colonial, las obsoletas estructuras del gobierno español en Filipinas.

El primer intento en este sentido, anterior a la propia formación del Ministerio de Ultramar, fue el nombramiento de Patricio de la Escosura como Comisario Regio de dichas posesiones entre 1861 y 1864, a fin de que estudiara las reformas que era necesario realizar en aquellas islas.<sup>216</sup>

No obstante, la primera estructura administrativa propiamente dicha no surgió hasta 1869, año en que se creó la Junta Especial de reformas de la Administración y Gobierno de las Islas Filipinas. Dicho organismo revestía la forma de un ente autónomo dependiente del Ministerio de Ultramar e integrado por altos cargos de la burocracia ministerial y periférica. Su función revestía aún el carácter nebuloso y poco preciso de intentos anteriores, limitándose a reseñar el artículo primero del Decreto constitutivo como tarea de la Junta, la de que "examinando los proyectos existentes, corrigiéndolos, adicionándolos y proponiendo a su vez los que estime convenientes, dé á todos ellos la indispensable unidad y correlación".<sup>217</sup>

Dicha Junta llegó a presentar a la aprobación del gobierno un conjunto, más bien vago, de principios políticos y administrativos, sobre los que debería basarse la elaboración de una Ley Orgánica para el gobierno de aquella colonia. Pero la propia dinámica de continuas reestructuraciones internas que a lo largo del Sexenio afectaron al Ministerio determinó la suspensión prematura de sus sesiones, sin que hubiesen llegado a formularse los términos concretos de aquel proyecto.<sup>218</sup>

Ello llevó al gobierno -que en una Circular de 23 de julio de 1869 había enunciado la necesidad de reformas en Filipinas- a crear una Comisión Consultiva, a la que se daba un plazo improrrogable de sesenta días para que terminara las funciones

encomendadas a la anterior Junta. Aumentándose a veinte el número de vocales, a fin de que el absentismo inherente a este tipo de organismos temporales no retribuidos no frenara el ritmo de trabajo de la Comisión.<sup>219</sup>

No obstante, la Comisión no terminó sus trabajos hasta junio de 1870, siendo disuelta sin que ninguna de sus proposiciones hubiera sido llevada a la práctica.

Ello condujo al último gabinete de Prim a plantearse las causas del fracaso de los sucesivos intentos de reforma de la Administración colonial filipina. Llegando a la conclusión de que éste habría venido motivado, tanto por la gravitación del Ministerio de Ultramar en torno al gobierno de las Antillas, paralela a la falta de conocimiento hacia la problemática colonial de otros ámbitos, como por la ineficacia de los mecanismos empleados hasta el momento para remediar aquella situación, pues la formación de juntas o comisiones temporales quedaba supeditada a la continuidad en el cargo del ministro que las había promovido.<sup>220</sup>

Era, pues, precisa la formación de un cuerpo consultivo permanente y especializado, que supusiera un nexo de continuidad dentro del Ministerio de Ultramar en el diseño de la política hacia las colonias africanas y asiáticas. Dicho pensamiento entroncaba con la tradicional recurrencia de los políticos españoles durante el XIX a tratar de extrapolar modelos colo-

niales más felices aplicados por otras potencias al campo de la propia realidad colonial.<sup>221</sup>

Todo ello venía a coincidir además con la pérdida del carácter especial revestido por la Sala de Ultramar del Consejo de Estado, refundida meses antes con la de Hacienda, con lo cual desaparecía la posibilidad, que había llegado a plantearse, de que tal función fuera asumida por una dependencia especializada de dicho organismo.

Todo este cúmulo de circunstancias llevó a la creación en diciembre de 1870 del Consejo de Filipinas como organismo consultivo permanente del Ministerio de Ultramar.<sup>222</sup>

Las principales atribuciones de este organismo rebasaban el carácter puramente consultivo que se había pensado atribuir inicialmente al mismo, pues por el art.9 del Decreto de 4 de diciembre de 1870 se le facultaba para presentar por iniciativa propia aquellos proyectos e informes que creyese convenientes acerca de cualquier aspecto de la política del gobierno en Filipinas.

No obstante, la principal novedad estaba constituida por la obligatoriedad de la consulta al Consejo, con motivo de cualquier iniciativa normativa dirigida hacia Filipinas. Con ello, si bien el dictamen del Consejo carecía de carácter vinculante, este organismo cobraba un gran protagonismo, al convertirse en parte

necesaria del proceso de elaboración de las disposiciones dirigidas a dichas colonias. Si bien, a la hora de las grandes cuestiones referentes al gobierno de estos territorios, sus facultades y atribuciones se entendían sin perjuicio de las que competían al Consejo de Estado, las cuales seguían observándose en todas sus partes, conforme al art.14 del Decreto fundacional.

Respecto a su composición, el Consejo dejaba de estar integrado mayoritariamente por altos burócratas del Ministerio de Ultramar para acoger a un representante, activo o cesante, de otros órganos de la Administración central del Estado, del ejército, de la marina y de la judicatura, designados directamente por el Consejo de Ministros. Junto a éstos se admitía a dos representantes de la sociedad colonial, nombrados por el Gobierno Superior Civil de Filipinas sobre dos ternas de candidatos presentados por el Ayuntamiento de Manila.

El Consejo no dio cabida a los portavoces del más poderoso e inmovilista grupo de presión de la colonia: las órdenes religiosas. Junto a este extremo, que implicaba el riesgo de que el clero regular filipino saboteara la acción del Consejo, el nuevo organismo consultivo arrastró desde su creación otra importante traba: la derivada del absentismo de sus integrantes, producto de la no dedicación exclusiva a las tareas del cargo.

La sublevación en Cavite del elemento indígena del ejército



colonial motivó un giro en la actitud reformista hacia Filipinas adoptada por los gobiernos de la metrópoli entre 1868 y 1872.<sup>223</sup>

En adelante, dicho reformismo se circunscribiría exclusivamente al terreno económico, consensuándose con los grupos hispano-filipinos interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial cualquier medida que afectara a las estructuras socio-políticas sobre las que se sustentaba el dominio español sobre aquellas islas. A cambio de lo cual, dichos grupos prestaron su apoyo a las reformas económicas introducidas progresivamente por los gobiernos que se sucedieron hasta 1898.

Este cambio cualitativo de estrategia se reflejó desde un plano institucional en la reforma introducida en el Consejo de Filipinas por el Real Decreto de 17 de marzo de 1872.<sup>224</sup> En función de la misma se ampliaba el número de vocales del mismo a nueve. Dos de los cuales correspondían al clero regular y secular de Filipinas, que veía así reconocida su posición como grupo autónomo de intereses en dicha colonia. En tanto que la introducción de un nuevo vocal, procedente de la Administración central del Estado tenía por objeto la representación permanente del ramo de Hacienda en el seno del Consejo, de acuerdo al contenido predominantemente económico que, en adelante, se daría a las actividades del mismo.

Por otra parte, la insuficiencia de los medios personales

y materiales puestos a disposición del Consejo por el Real Decreto de 4 de diciembre de 1870, provocó una serie de disposiciones posteriores que trataron de superar este problema a través de una triple vía: bien mediante la recurrencia a personal en situación pasiva para cubrir las plazas de vocales correspondientes a la Administración civil (Real Decreto de 9 de abril de 1880),<sup>225</sup> bien a través de la contratación de funcionarios con dedicación exclusiva a las tareas de la secretaría del Consejo, bien por medio del incremento del número de miembros de esta dependencia (a partir de la incorporación del subsecretario a las tareas de la misma, como disponía el Real Decreto de 6 de mayo de 1871,<sup>226</sup> o mediante el aumento del número de vocales, dispuesto por los decretos de 17 de marzo de 1872 y 10 de abril de 1885).<sup>227</sup>

La constitución del Consejo de Filipinas y de las posesiones del Golfo de Guinea en abril de 1885, supuso la extensión de las funciones del antiguo consejo a las posesiones del Golfo de Guinea "y a cualquier otro territorio que en lo sucesivo se someta a la acción administrativa del Ministerio de Ultramar".<sup>228</sup>

Al mismo tiempo, se recurría por primera vez a especialistas sobre dichos territorios, disponiéndose además el nombramiento como presidente del Consejo de un ex-ministro de Ultramar.

El Consejo de Filipinas y de las posesiones del Golfo de Guinea se refundía en el recién creado Consejo de Ultramar, en

diciembre de 1886.<sup>229</sup>

La nueva dependencia consultiva del Ministerio de Ultramar se dividía en cuatro secciones autónomas entre sí y dedicadas respectivamente a Cuba, Puerto Rico, Filipinas y posesiones africanas. Junto al carácter consultivo que constituía su principal función, este órgano conservaba el derecho de iniciativa concedido al Consejo de Filipinas por el artículo noveno del Decreto Orgánico de 4 de diciembre de 1870.

Los gastos de la nueva dependencia se cargaban inicialmente a los presupuestos de Filipinas, si bien en el ejercicio de 1888/89 aparecen ya repartidos entre los presupuestos de Cuba, Filipinas y Puerto Rico en la proporción acostumbrada.

Respecto a su composición, mientras las secciones de Cuba y Puerto Rico estuvieron integradas a partes iguales por representantes de la Administración central y periférica en materia colonial, la sección de Filipinas presentaba una presencia mayoritaria de elementos procedentes de la Administración y la sociedad coloniales, en tanto que la referente a las posesiones africanas era la que más se aproximaba en su composición a una auténtica junta de expertos sobre dichos territorios.<sup>230</sup>

No pertenece al marco de este trabajo el estudio de las razones, que llevaron al Ministro Balaguer a extender al ámbito de las Antillas la acción de un órgano consultivo, cuyo precedente inmediato y modelo organizativo, se había justificado adu-

ciendo las diferencias que separaban a las Antillas -a las que no se reconocía abiertamente como realidad colonial- del resto de las posesiones ultramarinas, las cuales, en función de su carácter colonial, precisaban depender de "una administración entendida y justa, basada en conocimientos especiales".<sup>231</sup>

Consideramos que la causa última de esta actitud habría que buscarla, más en el interés coyuntural que, tras la crisis de las Carolinas, existía por reafirmar la españolidad de los territorios coloniales de Asia, que en los beneficios que pudieran derivarse de la extensión a las posesiones antillanas de un órgano consultivo, cuyas funciones entraban en abierta contradicción con la presencia de diputados de dichos territorios en las Cortes españolas.<sup>232</sup>

Esta misma contradicción fue invocada para la supresión de este organismo, llevada a efecto por un Real Decreto de 18 de octubre de 1889.<sup>233</sup> Por el mismo se restablecía en sus funciones al antiguo Consejo de Filipinas y posesiones del Golfo de Guinea, cuyo número de integrantes se fijaba en dieciséis.

La mayor especialización de sus integrantes fue la única aportación del efímero Consejo de Ultramar a la nueva dependencia, que, por lo demás, era una recreación casi completa del antiguo consejo del mismo nombre, con una salvedad importante: el Consejo dejaba de ser parte integrante y necesaria del proceso

de elaboración de disposiciones dirigidas a las posesiones asiáticas y africanas, al pasar a ser competencia del Ministro de Ultramar el sometimiento o no de los diferentes asuntos a su consulta.

Ello privaba a este órgano de gran parte de su eficacia, de forma que el Real Decreto de 24 de octubre de 1890 restablecía la obligatoriedad de la consulta al Consejo con motivo de cualquier iniciativa normativa dirigida hacia los territorios ámbito de su competencia.<sup>234</sup>

El otro órgano con funciones de asesoramiento y carácter permanente adscrito al Ministerio de Ultramar fue la Comisión de Codificación de las provincias de Ultramar. Creada por un Real Decreto de 9 de abril de 1880 a fin de regularizar, institucionalizándolo, el proceso de normalización dispositiva de las provincias coloniales.<sup>235</sup>

A lo largo de la primera mitad del XIX las colonias estuvieron sometidas a una legislación específica, caduca y contradictoria, derivada del carácter especial que, en los sucesivos ordenamientos constitucionales del siglo XIX, se otorgó a la misma, desmarcándola de la de la legislación metropolitana.<sup>236</sup>

En este contexto, el propósito centralizador y regularizador del gobierno de los espacios ultramarinos que marca la creación

del Ministerio de Ultramar supuso el comienzo del proceso de normalización legislativa de las colonias, en cumplimiento del mandato contenido en la Ley de 18 de abril de 1837, reproducido por los posteriores ordenamientos constitucionales.

Dicho proceso, que tuvo lugar a través de una serie de juntas y comisiones dependientes del Ministerio de Ultramar, fracasó al intentar la normalización en bloque de la legislación ultramarina.

Tal fue el propósito de la Junta creada en 1865, e integrada por el ministro de Ultramar, un alto funcionario del Ministerio, los consejeros de la Sección de Ultramar del Consejo de Estado, así como un representante de cada una de las restantes secciones de este organismo.<sup>237</sup> Su finalidad prioritaria fue el estudio de las bases sobre las que debían fundarse las leyes especiales, preceptuadas para Ultramar por el art.80 de la Constitución de 1845. No obstante, el intento fracasó y la Junta se disolvió en 1866 sin haber cumplido su objetivo.

Ello determinó que, en febrero de 1867, tuviera lugar la creación en el seno del Ministerio de una Comisión Extraordinaria, cuya función era la de compilar la legislación ultramarina dispersa en los diferentes archivos y bibliotecas.<sup>238</sup>

Fracasada por el momento la tentativa de dotar a las colonias de un ordenamiento legal actualizado acorde a la normativa constitucional se emprendía la labor de clarificar el enmarañado

entramado legislativo existente en Ultramar, a fin de agilizar la tramitación de los diversos asuntos de Ultramar dentro del propio Ministerio.<sup>239</sup>

Paralelamente, se puso en práctica la actualización progresiva de parcelas cada vez más importantes de la legislación aplicada en Ultramar. Esta forma de normalización legislativa, dilatada en el tiempo, fue la que finalmente se impondría.

Para llevarla a cabo, aparecieron entre 1869 y 1890 diversas juntas y comisiones con un carácter temporal, siempre supeditado al término de la labor concreta para la que habían sido creadas. Dichos órganos fueron los siguientes: la Comisión creada en septiembre de 1869 para el estudio de las reformas sobre el régimen político y administrativo de Puerto Rico, que terminó sus trabajos el 27 de octubre de 1869;<sup>240</sup> la Junta Consultiva para el estudio de las reformas sobre el régimen administrativo y económico de Fernando Poo, que funcionó entre el 17 de diciembre de 1869 y el 17 de enero de 1870;<sup>241</sup> la Comisión sobre colonización de Ultramar, creada el 30 de enero de 1882<sup>242</sup> y la Comisión sobre la reforma de la administración de Ultramar, que desarrolló sus actividades entre enero y septiembre de 1888.<sup>243</sup> La Comisión creada en 1879 para el estudio de la aplicación práctica de los compromisos contraídos en Zanjón tuvo más el carácter de órgano asesor del Gobierno de Martínez Campos en pleno que del propio Ministerio de Ultramar, pese a que a éste correspondió el

proponer a los integrantes de dicha Comisión.<sup>244</sup>

De forma paralela a este cúmulo de comisiones y juntas de efímera existencia existieron en el seno del Ministerio una serie de comisiones que habrían tenido el mismo carácter que las anteriores de no haberse sucedido unas a otras, sin solución de continuidad, en la prosecución de un mismo objetivo, hasta desembocar en la creación de la Comisión de Codificación de las provincias de Ultramar.

Dicho objetivo fue la aplicación a las colonias de la legislación penal vigente en la Península, con las modificaciones derivadas del régimen de excepcionalidad de dichos territorios, consagrado en los sucesivos preceptos constitucionales. El hecho de que el proceso de "asimilación" normativa de las colonias a la metrópoli arrancase de la normalización de la legislación penal aplicada en dichos territorios, vino dado, en gran medida, por la uniformidad en materia penal existente entre metrópoli y colonias hasta una fecha tan cercana como 1848.<sup>245</sup>

La primera de tales comisiones, presidida por Cándido nocedal, fue creada por un Real Decreto de 29 de septiembre de 1866.<sup>246</sup> Desconocemos el alcance de su labor, si bien parece que elaboró un informe que fue utilizado por comisiones posteriores. En cualquier caso, fue sustituida por otra comisión similar, creada por un Real Decreto de 10 de septiembre de 1869.<sup>247</sup> Tampoco ésta pudo culminar sus trabajos con éxito. Por otra parte, la



promulgación en la Península de un nuevo Código Penal el 17 de junio de 1870 hizo inviable todo lo avanzado hasta entonces, debiendo empezar su labor desde el principio las comisiones que, con igual carácter, la sucedieron, a raíz de los decretos de 20 de noviembre de 1872 y 9 de febrero de 1874.<sup>248</sup> No sería hasta esta última cuando se alumbraría el proyecto de Código mandado finalmente observar para las Antillas por un Real Decreto de 23 de mayo de 1879.<sup>249</sup>

Tras la terminación de sus trabajos la Comisión tendría que haberse disuelto. No fue así y por un Real Decreto de 26 de abril de 1878 se le encomendó una nueva tarea. Con ello, se abría el camino para la conversión de la misma en un órgano asesor del Ministerio de Ultramar, encargado de llevar a cabo el proceso de normalización legislativa de la provincias ultramarinas.

De esta manera, la Comisión de reforma del Código Penal se transformaba en la Comisión de Codificación para las provincias de Ultramar a raíz de un Real Decreto de 9 de abril de 1880.<sup>250</sup> Encargándose a dicho organismo el estudio de las modificaciones que habrían de realizarse en la legislación civil y penal vigente en la Península para su extensión a Ultramar. Al mismo tiempo, se ampliaba su ámbito de actuación a Filipinas (Real Decreto de 25 de febrero de 1887) y se establecía un número fijo de individuos integrantes de la Comisión (juristas de reconocido prestigio bajo la dirección del director general de Gracia y

Justicia del Ministerio).

La reordenación derivada del Real Decreto de 25 de febrero de 1887 ampliaba hasta 14 el número de vocales, estableciendo la posibilidad de incorporar a magistrados en activo de Ultramar. Asimismo se asignaba a las tareas de dicho organismo a cuatro auxiliares nombrados por el ministro, con dedicación exclusiva a los asuntos de la Comisión.<sup>251</sup>

Ello elevaba considerablemente el presupuesto de dicha dependencia, pese a la gratuidad del cargo de vocal. De forma que las partidas destinadas al mantenimiento del personal auxiliar fueron finalmente suprimidas de los presupuestos de Ultramar por la Ley de Presupuestos de 1888/89, procediéndose a la asignación de dichas funciones al jefe del Negociado de asuntos civiles y reformas legislativas de la Dirección General de Gracia y Justicia, auxiliado por personal afecto al mismo Negociado.<sup>252</sup>

## **B) LA DINAMICA PRESUPUESTARIA DEL MINISTERIO DE ULTRAMAR.**

Un elemento que permite diferenciar al Ministerio de Ultramar del resto de los organismos ministeriales del Estado viene marcado por la particularidad de su dinámica presupuestaria.

Desde esta óptica pueden distinguirse dos etapas en la

historia del Ministerio, cada una de las cuales se caracterizó por un modelo de dependencia presupuestaria diferente, que, a su vez, determinó una dinámica presupuestaria desigual.

La primera etapa, desarrollada entre 1863 y 1870, estuvo definida por la dependencia del Ministerio de los Presupuestos Generales del Estado. Durante la misma las dotaciones presupuestarias de la Administración central en materia colonial experimentaron una dinámica descendente, tanto en términos absolutos (respecto a la cantidad concreta asignada a este Ministerio), como en términos relativos (en relación a la dinámica presupuestaria paralela del conjunto de la Administración central del Estado).

Entre 1870 y 1878 se extiende una etapa que podríamos definir como de transición. A lo largo de estos años se ensayaron una serie de medidas encaminadas a asegurar una financiación adecuada para el correcto funcionamiento de este departamento de la Administración central del Estado. Las bases de lo que sería el nuevo modelo presupuestario del Ministerio de Ultramar habían sido ya perfiladas hacia 1874. No obstante, hasta 1878 no se produjo una regularización en los mecanismos de elaboración y aprobación de los presupuestos coloniales que permitiera la puesta en práctica del nuevo mecanismo de financiación del Ministerio.

Desde 1878 el Ministerio de Ultramar gozaría de una amplia autonomía en materia presupuestaria, producto de su dependencia

de los presupuestos coloniales elaborados por el mismo. Ello determinó la dinámica marcadamente ascendente de las dotaciones presupuestarias asignadas al Ministerio entre 1878 y 1898, tanto en términos absolutos como relativos.

### La dependencia del Ministerio de Ultramar de los Presupuestos Generales del Estado (1863-1870).

En una primera fase, de acuerdo a los parámetros centralizadores que acompañaron en gran medida al surgimiento del Ministerio, la financiación de este departamento fue asignada a una partida específica de los Presupuestos del Estado. De esta manera, poco después de su fundación el Real Decreto de 25 de mayo de 1863 establecía en su artículo primero que los gastos de la nueva dependencia administrativa figuraran en una nueva sección (la novena) del Presupuesto de Obligaciones de los Departamentos Ministeriales, integrado en la letra A de los Presupuestos Generales del Estado.<sup>253</sup>

La subsiguiente dependencia de los Presupuestos del Estado se extendería hasta el ejercicio 1870/71. En esta etapa la dotación del Ministerio de Ultramar fue la que sigue:<sup>254</sup>

<u>Año económico</u>	<u>Presupuesto</u>	<u>Incremento-decrecimiento</u>	
1863/64	405.145 ptas	<b>Ministerio</b>	<b>Pr. Estado</b>
1864/65	407.845 ptas	+0.66%	+2.11%
1865/66	408.095 ptas	+0.06%	+7.37%
1866/67	403.343 ptas	-1.16%	-3.31%
1867/68	377.845 ptas	-6.32%	-0.70%
1868/69	459.952 ptas	+21.7%	+0.72%
1869/70	321.072 ptas	-30.07%	+12,90%

El estudio de las cifras anteriores manifiesta la insuficiencia de los medios puestos a disposición de este organismo por el Estado a través de la vía de los Presupuestos Generales.

Entre 1863/64 a 1870/71 las partidas para el Ministerio consignadas en dichos presupuestos disminuyeron en un 23,6% respecto a la cifra inicial, lo que contrasta con un incremento global de los Presupuestos de Gastos del Estado para dicho período del 9,88%.

Si analizamos separadamente los diferentes ejercicios de esta etapa, observamos que en el período de expansión del Gasto Público que se extiende desde 1863 a 1866, el presupuesto del Ministerio experimenta una tasa media anual de crecimiento muy inferior a la de los Presupuestos Generales del Estado (0,36% frente a 4,74%), en tanto que en la coyuntura contractiva que marca los ejercicios 1866/67 y 1867/68, la tasa media anual de

decrecimiento es superior a la del conjunto de los gastos del Estado (-3,74% frente a -2,01%).

El fuerte incremento de la cantidad destinada al Ministerio de Ultramar en 1868/69 (21,70%) debe matizarse, pues proviene de la asignación del coste de una ampliación del Ministerio a los presupuestos de las provincias de Ultramar (la del personal de la Sección de Contabilidad del Ministerio, anexo a la nueva Sala de Indias del Tribunal de Cuentas del Reino). Esta partida, que sería sufragada finalmente por los presupuestos de Filipinas,<sup>255</sup> desaparecería en el siguiente ejercicio al integrarse dicho personal en el Tribunal de Cuentas por un Real Decreto de 14 de mayo de 1869.<sup>256</sup> En tanto que la cantidad aportada por el Estado en dicho ejercicio para el mantenimiento del Ministerio (excluido el capítulo anterior) se congela; coincidiendo, eso sí, con una prolongación de la coyuntura recesiva del Gasto Público (de manera que los nuevos Presupuestos del Estado solo supusieron un incremento del 0,72% respecto a los de 1867/68).

En este contexto, la financiación del Ministerio de Ultramar se desploma en el ejercicio 1869/70, con una caída global respecto al presupuesto del año anterior de un -30,07%. En parte por el trasvase de parte de la mencionada Sección de Contabilidad al Tribunal de Cuentas, en parte por una nueva caída de las partidas presupuestarias destinadas por el Estado al Ministerio de Ultramar (-15,02%), pese al crecimiento de los gastos ordinarios del Estado en un 12,90% respecto al año anterior.

El período 1863-1870 se caracteriza, por tanto, por una desatención presupuestaria creciente hacia el Ministerio de Ultramar, que pasa de suponer el 0,06% de los Presupuestos Ordinarios del Estado en 1863, a significar tan solo el 0,04% en 1870.<sup>257</sup>

Ello determinó, como ya hemos expuesto en apartados precedentes, la continua remodelación interna de este Ministerio en dicha etapa, no sobre la base de criterios de racionalidad administrativa, sino como necesaria respuesta a los sucesivos recortes presupuestarios.

En este contexto, el Ministerio de Ultramar para poder cumplir la amplia gama de funciones que le habían sido asignadas, como coordinador y, en muchos casos, gestor directo de los diferentes aspectos de la vida administrativa de las colonias ultramarinas, hubo de recurrir a dos mecanismos: la concentración -y, en algunos casos, superposición- de actividades, a partir de sucesivas reestructuraciones internas cada vez más restrictivas de cara a la plantilla,<sup>258</sup> y la delegación de funciones, bien en otros organismos centrales del Estado,<sup>259</sup> bien en la Administración periférica radicada en las colonias.<sup>260</sup>

## La transición hacia una nueva fórmula de financiación (1870-1878).

### Hacia el nuevo modelo presupuestario (1870-1874).

En torno a 1870 las carencias presupuestarias del Ministerio de Ultramar y sus repercusiones sobre la organización interna del departamento, cada vez más restrictiva, amenazaban con colapsar el modelo centralizado de organización colonial, que había constituido el objetivo para el cual se había creado este departamento en 1863.

Por otra parte, el recrudecimiento de la guerra colonial en Cuba ponía de manifiesto la importancia, ahora más que nunca, del control de la Administración periférica por el Gobierno de la Nación.

No obstante, la necesidad de potenciar la actividad del Ministerio de Ultramar dotándolo adecuadamente, chocaba con el grave impedimento que suponían los apuros hacendísticos del Gobierno Provisional primero y de la Regencia después, embarcados en un programa de reducción de los gastos de la Administración central del Estado (gastos que pasaron de suponer el 1,51% del conjunto del Presupuesto de Gastos Ordinarios de 1868/69 a solo el 1,13% en el ejercicio 1869/70).<sup>261</sup>

La solución que se adoptó frente a este problema consistió en cargar los costes generados por el Ministerio a los presu-



puestos de las provincias ultramarinas. En dichos presupuestos figuraron desde entonces las partidas necesarias para el sostenimiento del Ministerio.

Esta fórmula revistió en principio un carácter mixto, en cuanto a que se realizó de forma conjunta con los Presupuestos Generales del Estado (en el ejercicio 1870/71).<sup>262</sup> Sin embargo, desde el Real Decreto de 29 de agosto de 1871, que sancionaba la desaparición de la Sección Novena de los Presupuestos Generales, la totalidad de los gastos inherentes a la existencia de un órgano especializado en materia colonial en el seno de la Administración central del Estado fue cargada a los presupuestos coloniales.<sup>263</sup>

Ello ponía fin a la ficción de un reparto de los costes generados por el organigrama administrativo de dichas "provincias", entre la metrópoli, que sufragaba los gastos del Ministerio, y las propias colonias, que afrontaban los costes, mucho más onerosos, de la infraestructura administrativa periférica.

Reparto ficticio, ya que, por una parte, las partidas para el sostenimiento del Ministerio no suponían una cantidad importante frente al conjunto de los gastos afrontados por los presupuestos de Ultramar (un 0,26% y un 1% del total del presupuesto de 1870/71, en los casos de Cuba y Puerto Rico respectivamente);<sup>264</sup> en tanto que, por otro lado, el conjunto de remesas enviadas desde Ultramar a la Península, bajo la eufemística denominación de "sobrantes de Ultramar", reembolsaba

con creces dichos gastos (de hecho los gastos del Estado por este concepto entre 1863 y 1870, supusieron tan solo el 6,09% del total ingresado a través de los "sobrantes de Ultramar" en el mismo período).<sup>265</sup>

Si bien desde una óptica económica la nueva situación no entrañaba cambios de importancia, ni para los presupuestos de Ultramar ni para el General de la metrópoli, desde una perspectiva ideológica el paso dado revestía una mayor significación.

El reparto de las cargas de la estructura administrativa en materia colonial, central y periférica, por más ficticio que fuera (debido a la abismal diferencia de dicho reparto), tenía un carácter simbólico. Su supresión implicaba que, en adelante, la metrópoli no afrontaría ningún gasto proveniente de la administración de las colonias, limitándose a recoger los beneficios de su dominio sobre estos territorios, cuyas necesidades serían sufragadas con cargo exclusivo a sus presupuestos.

Este extremo no dejó de ser percibido por algunos políticos republicanos que denunciaron las implicaciones del mismo. No obstante, sería el lobby colonialista quien llevaría a cabo la derogación del Real Decreto de 29 de agosto de 1871, reinstaurando la dependencia presupuestaria del Ministerio de Ultramar respecto de los Presupuestos Generales del Estado.

El preámbulo del Real Decreto derogatorio de 10 de abril de 1872 defendía la asunción de tales partidas por el Tesoro de la

Península, en función del valor simbólico y político de dicha medida frente a las consideraciones económicas que habían determinado el Real Decreto de agosto de 1879. Creemos, sin embargo, que en la base de este decreto habría que buscar la oposición de este grupo a cualquier medida que pudiera interpretarse como una relajación del compromiso de la metrópoli con las colonias, en un momento en el que el endurecimiento de la guerra colonial amenazaba sus intereses:

"Era también justo porque la Nación en general es quien debe sufragar los gastos necesarios para el ejercicio del Poder Supremo en todas sus esferas; (...)Era finalmente, político por la conveniencia y necesidad, hoy como nunca imperiosa de no separar ni aún aparentemente, en ningún terreno ni bajo aspecto alguno la representación en el centro del Gobierno de leales provincias españolas, tanto más caras, cuanto de este mismo centro más lejanas".<sup>266</sup>

La caída posterior del Gobierno Sagasta, que había propiciado dicha medida, y su sustitución desde junio por el equipo de Ruiz Zorrilla, con Eduardo Gasset y Tomás María Mosquera (autor del Real Decreto de 29 de agosto de 1871) como sucesivos ministros de Ultramar, así como los crecientes problemas económicos de los gobiernos radicales, condujeron a la no observancia del Real Decreto de 10 de abril de 1872.

De esta forma la Sección Novena no fue, finalmente, restablecida en los Presupuestos Generales del Estado de 1872/73 (Leyes de 26 de diciembre de 1872 y 28 de febrero de 1873)<sup>267</sup> pese a que inicialmente había figurado en el proyecto de presupuestos presentado a las Cortes el 11 de mayo de 1872.<sup>268</sup> En este sentido,

tampoco los Presupuestos Generales de 1873/74, prorroga de los anteriores, incluyeron dicha partida.<sup>269</sup>

La cuestión de la dependencia presupuestaria del Ministerio de Ultramar no sería zanjada definitivamente hasta el régimen de Serrano. En este contexto, una de las primeras medidas del nuevo ministro del ramo, Víctor Balaguer, fue el restablecimiento definitivo del Real Decreto de 29 de agosto de 1871 a través del Decreto de 19 de febrero de 1874.<sup>270</sup>

Con ello, se ponía fin a la anomalía que suponía la adscripción de la dotación del Ministerio a los presupuestos de Ultramar pese a la vigencia del Real Decreto de 10 de abril de 1872 (de este afán regularizador, frente al confusionismo en materia presupuestaria existente en el período anterior, participa el artículo tercero del Decreto, que extendía retroactivamente sus efectos a los ejercicios de 1872/73 y 1873/74).<sup>271</sup>

El debate en torno a la conveniencia de una u otra vía presupuestaria para sufragar los gastos derivados de la existencia de un órgano centralizador del gobierno de las colonias quedaba cerrado de esta manera. En adelante, salvo durante el efímero retorno del Ministerio a la dependencia de los Presupuestos Generales del Estado en el ejercicio 1898/99, las partidas a cargo del mantenimiento del Ministerio de Ultramar

dependerían de los presupuestos de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, al igual que las derivadas del sostenimiento de la Administración periférica.<sup>272</sup>

### **La inversión de la tendencia presupuestaria (1871-1878).**

Hasta 1878 no se producirá la definitiva estabilización del mecanismo de financiación del Ministerio creado por el Real Decreto de 29 de agosto de 1871 y establecido definitivamente a raíz del Decreto de 19 de febrero de 1874.

La principal causa fue la inexistencia de nuevos presupuestos para Filipinas durante casi un decenio, lo que obligó a la prórroga de los presupuestos de 1868/69 hasta el ejercicio 1878/79. Al no consignar dichos presupuestos partida alguna para el Ministerio de Ultramar<sup>273</sup> fue necesario recurrir a créditos extraordinarios para sufragar la parte del presupuesto de este departamento que correspondía a dichos presupuestos.<sup>274</sup>

Por otra parte, el desorden paralelo provocado en la Administración colonial por la guerra colonial dilataba la presentación de los presupuestos de Cuba y Puerto Rico, de manera que los de 1871/72<sup>275</sup> rigieron prorrogados hasta el ejercicio de 1874/75,<sup>276</sup> cuyos presupuestos fueron prorrogados, a su vez, hasta 1877/78.<sup>277</sup>

Ello determinó una cierta precariedad de la dotación del Ministerio de Ultramar, la cual debía ser sufragada proporcio-

nalmente por los presupuestos de Cuba, Puerto Rico y Filipinas en un 50%, 16% Y 34% respectivamente.<sup>278</sup>

Pese a ello, la dependencia del Ministerio de los presupuestos ultramarinos, colocaba a este departamento en una posición ventajosamente atípica frente al resto de las instituciones ministeriales.

Ello era debido a que era el propio Ministerio de Ultramar el que, sin ningún tipo de interferencias desde el Ministerio de Hacienda, realizaba los presupuestos de las provincias ultramarinas y los presentaba a las Cortes para su aprobación.

Al respecto, ya el art.2 del Real Decreto fundacional de 20 de mayo de 1863 contenía implícitamente tal competencia,<sup>279</sup> que no sería consignada de manera explícita hasta el Real Decreto de 25 de junio de 1863, cuyo art.1 establecía como atribución del Ministerio de Ultramar en relación a las colonias "fijar o variar el presupuesto anual de ingresos y gastos".<sup>280</sup>

Finalmente, este extremo sería recogido por el Decreto de 12 de septiembre de 1870, cuyo art.26 determinaba que: "El Ministro de Ultramar redactaría con presencia de estos presupuestos (en referencia a los proyectos de presupuestos enviados por las intendencias coloniales) el general de las provincias ultramarinas, y lo presentará a las Cortes oportunamente, a fin de que sea discutido y aprobado".<sup>281</sup>

Con ello se ponía fin a una importante laguna existente en la legislación, pues el Real Decreto 25 de junio de 1863 condicionaba la aprobación de estos presupuestos al acuerdo del

Consejo de Ministros, reiterando lo prevenido por el Real Decreto de 30 de septiembre de 1851, sin citar el papel de las Cortes en dicho asunto. Tampoco el Real Decreto de 30 de junio de 1863 establecía claramente la participación de los cuerpos colegisladores en la aprobación de los presupuestos de Ultramar, si bien introducía la fórmula transaccional de someterlos al dictamen de una comisión de las Cortes.<sup>282</sup>

Por otra parte, los arts.27 y 28 del Real Decreto de 12 de septiembre de 1870 aumentaban la autonomía del Ministerio a la hora de elaborar estos presupuestos, arbitrando mecanismos de notable laxitud referentes a la posibilidad de prorrogar dichos presupuestos o a la ampliación, a través de créditos extraordinarios o supletorios, de las partidas iniciales. Mecanismos que el Ministerio utilizó en diversas ocasiones para aumentar los créditos inicialmente aprobados en los presupuestos de Ultramar.<sup>283</sup>

Entre 1871 y 1878, el escaso control del Ministerio sobre la Administración periférica de Ultramar, la anarquía presupuestaria subsiguiente, el incremento de los costes derivados de la guerra colonial y la congelación de los gastos ordinarios del Estado en dichos territorios (derivada del recurso continuado a la vía abierta por el art.27 del Real Decreto de 12 de septiembre de 1870, recogido por el art.85 de la Constitución de 1876, referentes ambos a la posibilidad de prorrogar los presupuestos

de Ultramar durante varios ejercicios), impidieron al Ministerio de Ultramar aprovecharse plenamente del nuevo mecanismo de financiación establecido por el Real Decreto de 29 de agosto de 1871.<sup>284</sup>

Pese a ello, el presupuesto del Ministerio de Ultramar se incrementó a lo largo del Sexenio hasta prácticamente doblarse. De forma que los presupuestos de 1875/76 supusieron un crecimiento del 99% respecto a las partidas consignadas en los de 1869/70.<sup>285</sup>

Si bien es cierto, que dicho proceso coincidió con una coyuntura alcista del conjunto de las dotaciones dedicadas a Administración central por el Estado que afectó a la mayoría de los ministerios, el incremento de dicho concepto en el seno del Ministerio de Ultramar fue muy superior al de los restantes ministerios: Presidencia (58,2%), Gobernación (50,5%), Fomento (27,3%), Hacienda (21,3%), Marina (12,5%), Gracia y Justicia (11%), Guerra (9,7%) y Estado (1,9%).<sup>286</sup>

La marginación presupuestaria creciente que había caracterizado al Ministerio de Ultramar a lo largo de la década de los sesenta, vía dependencia de los Presupuestos Generales del Estado, fue sustituida a lo largo del Sexenio por un ritmo de crecimiento de las disponibilidades presupuestarias muy superior al de los restantes órganos de la Administración central del Estado. La causa de este proceso habría que buscarla en la puesta



en práctica del mecanismo financiador arbitrado por el Real Decreto de 29 de agosto de 1871: la dependencia del Ministerio de los presupuestos de Ultramar, o lo que era igual, la delegación por el Ministerio de Hacienda en el propio departamento de Ultramar de la facultad de establecer las partidas destinadas a su sostenimiento.

**El nuevo modelo de financiación y el despegue de la dotación presupuestaria del Ministerio de Ultramar (1878-1898).**

A partir de 1878 se produjo la normalización en la presentación y aprobación de los presupuestos de las provincias ultramarinas. Ello posibilitó el despegue de la dotación presupuestaria del Ministerio de Ultramar entre 1878 y 1898, sobre la base de la autonomía presupuestaria derivada de los mecanismos estudiados.

En este contexto, las cantidades consignadas en los presupuestos ultramarinos para el sostenimiento de la Administración central en materia colonial a lo largo de este período fueron las siguientes:

<u>Año económico</u>	<u>Presupuesto</u>	<u>Incremento-decrecimiento</u>		
		Presupuesto de		
1978/79	721.995 ptas.	Ministerio	Cuba	Filipinas
1879/80	715.795	-0,85%	0%	0%
1880/81	604.350	-4,39%	-30,6%	-20,6%
1881/82	684.350	0%	0%	0%
1882/83	907.020	+32,5%	-5,50%	-19,8%
1883/84	895.100	-1,31%	-4,71%	-18,8%
1884/85	899.095	+0,44%	0%	-6,80%
1885/86	945.250	+5,13%	-0,78%	+2,50%
1886/87	945.340	+0,009%	+16,7%	-3,13%
1887/88	899.575	-4,83%	+9,78%	0%
1888/89	893.415	-0,64%	+9,54%	0%
1889/90	976.545	+9,30%	0%	-2,26%
1890/91	1.262.040	+29,2%	-0,58%	-0,60%
1891/92	1.145.455	-11,6%	-0,91%	+3,78%
1892/93	978.575	-14,5%	-12,9%	0%
1893/94	1.030.160	+5,27%	+18,65%	*
1894/95	1.126.160	+9,31%	0%	*
1895/96	1.208.852	+7,34%	*	+8,98%
1896/97	1.293.176	+6,97%	0%	+19,4%
1897/98	1.293.436	0%	0%	0%

\* Presupuestos prorrogados, pero con algunos capítulos adaptados en su porcentaje correspondiente a los presupuestos aprobados de otra provincia ultramarina

Fuente: Elaboración propia.<sup>287</sup>

## Dinámica presupuestaria del Ministerio y evolución del Gasto Público en Ultramar.

La primera consecuencia que podemos extraer del estudio de los datos anteriores es el alto grado de autonomía de las partidas presupuestarias asignadas al Ministerio de Ultramar, respecto a la evolución de los presupuestos globales de gastos de Cuba y Filipinas (que, en conjunto, aportaron el 85,2% del presupuesto total del Ministerio).<sup>288</sup>

Esta autonomía es constatable en la inexistencia, en la mayoría de los casos, de una correlación entre los principales incrementos del presupuesto del Ministerio y la existencia paralela de coyunturas expansivas en los presupuestos globales de gastos de Cuba y Filipinas:

- Dicha correspondencia sí se produce en los ejercicios de 1878/79 (con un incremento del presupuesto del Ministerio de un 7,49%, paralelo a un aumento del Gasto Público en Cuba del 41,70%) y 1892/93 (5,27% y 18,65% respectivamente).

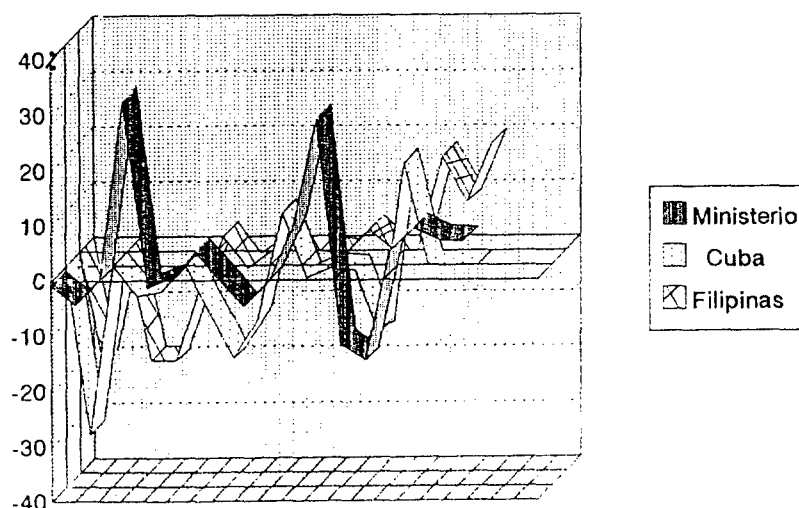
- No aparece en cambio en 1882/83 (con un incremento de los gastos del Ministerio de un 32,5% paralelo a un recorte de los presupuestos de Cuba y Filipinas de -5,50% y -19,86% en cada caso); en 1885/86 (15,3% frente a -8,78% en el caso de Cuba, pese al incremento de 2,50% en el Presupuesto de Filipinas); en

1889/90 (9,30% frente a 0% y -2,66% respectivamente) y en 1890/91 (29,20% frente a -0,58% y -0,60%).<sup>289</sup>

En tanto que en los ejercicios de 1894/95, 1895/96 y 1896/97 tampoco existiría una correspondencia directa entre el fuerte aumento de los presupuestos del Ministerio (9,31%, 7,34% y 6,97% respectivamente) y un incremento correlativo de los presupuestos globales de gastos de las provincias de Ultramar en dichos ejercicios. Pues si bien el presupuesto de Filipinas creció en dichos años un 17,07%, un 8,98% y un 19,40% respectivamente (lo que supone una tasa de crecimiento medio anual para este trienio del 15,5%), el presupuesto de gastos de Cuba se mantuvo congelado desde 1892/93 (pese a lo cual cargó con el 34% del incremento de las partidas consignadas para el Ministerio entre 1894 y 1897).

Todo ello puede apreciarse claramente en el gráfico adjunto.<sup>290</sup>

Promedios de crecimiento-decrecimiento anual de los presupuestos de gastos  
(1878-1898)



Por otra parte, el análisis de estos datos nos permite apreciar la existencia de una relación directa entre los grandes recortes presupuestarios del Ministerio de Ultramar y la existencia de coyunturas restrictivas del Gasto Público en Cuba y Filipinas. Este extremo es perfectamente apreciable en 1880/81 (en donde el descenso de las partidas asignadas al Ministerio respecto al ejercicio anterior, -4,39%, se corresponde con descensos globales de los presupuestos de gasto de Cuba y Filipinas de, -30,68% y -20,63% respectivamente); en 1887/88 (-4,83% frente a -9,98% y 0%); de forma más matizada en 1891/92 (-11,69% frente a -0,91% y 3,78%); pero volviendo a acentuarse en 1892/93 (-14,57% frente a -12,96% y 0%).

En conjunto, podemos afirmar que los incrementos presupuestarios del Ministerio entre 1878 y 1898 se produjeron de forma autónoma a la evolución de los propios presupuestos de gastos de Cuba y Filipinas (coincidiendo, incluso, con momentos de clara contracción del Gasto Público en Ultramar). En cambio sí parece existir una vinculación entre los recortes presupuestarios de las dotaciones asignadas al Ministerio de Ultramar y la existencia de coyunturas recesivas del Gasto Público en las colonias. Pero sin que este último extremo implicara, debido a lo expuesto anteriormente, que todo recorte del gasto en Ultramar supusiera un recorte automático de las dotaciones del Ministerio (como se desprende del análisis de los ejercicios de 1882/83,

1885/86, 1889/90 y 1890/91).

Esta amplia autonomía de la dotación presupuestaria del Ministerio, respecto de las diferentes coyunturas atravesadas por los presupuestos de gastos globales de las provincias ultramarinas de las que dependía, supondría un elemento diferenciador más del período 1878-1898 respecto a la década de los sesenta (en donde sí existió una estrecha relación entre las oscilaciones ascendentes o descendentes de la dotación presupuestaria del Ministerio y la propia evolución de los Presupuestos Generales del Estado, de los que dependía entonces). La causa de este cambio en la dinámica presupuestaria del Ministerio de Ultramar habría que buscarla nuevamente en la nueva vía de financiación arbitrada a raíz del Real Decreto de 29 de agosto de 1871, y regularizada definitivamente desde el ejercicio 1878/79.

Por otra parte, este extremo supuso que los gastos de la Administración central en materia colonial pasaran a representar, entre 1878 y 1898, porcentajes cada vez mayores de los presupuestos de Ultramar. De hecho, en 1878/79 representaban el 0,11% del presupuesto de Cuba, el 0,59% del de Puerto Rico y el 0,30% del de Filipinas; en tanto que en 1890/91 pasaron a suponer el 0,31%, 0,66% y 0,57% respectivamente; acentuándose aún más su incidencia en el ejercicio 1897/98, en el que llegaron a constituir el 0,46%, el 1,17% y el 0,55% respectivamente de

aquellos presupuestos.<sup>291</sup>

Aunque estos porcentajes no supusieran una cantidad importante de dichos presupuestos, su continuo incremento indica que la posibilidad de establecer sus propias dotaciones presupuestarias, abierta por el decreto de agosto de 1871, fue utilizada por la burocracia del Ministerio para crecer desmesuradamente pese a la existencia paralela de una dinámica descendente en la evolución de los presupuestos de gastos de Ultramar.

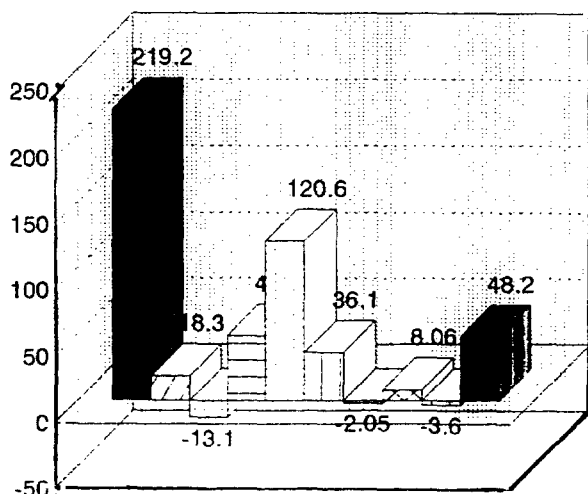
Este extremo solo hubiera sido justificable en el marco de un proceso de transferencia de competencias a gran escala desde la Administración periférica, radicada en las colonias, a la central, situada en la metrópoli. Sin embargo, como hemos estudiado anteriormente, este proceso no se produjo, al menos con la magnitud que hubiera justificado el volumen del incremento de las partidas destinadas al sostenimiento del Ministerio; pues la asunción de nuevas competencias por una Administración central cada vez más hipertrofiada,<sup>292</sup> fue contrapesada por transferencias en sentido inverso hacia la Administración periférica,<sup>293</sup> e incluso con la desviación hacia el presupuesto de otros ministerios del sostenimiento de alguno de los nuevos órganos del Ministerio.<sup>294</sup>

La dinámica presupuestaria del Ministerio de Ultramar en el marco del conjunto de la Administración central del Estado.

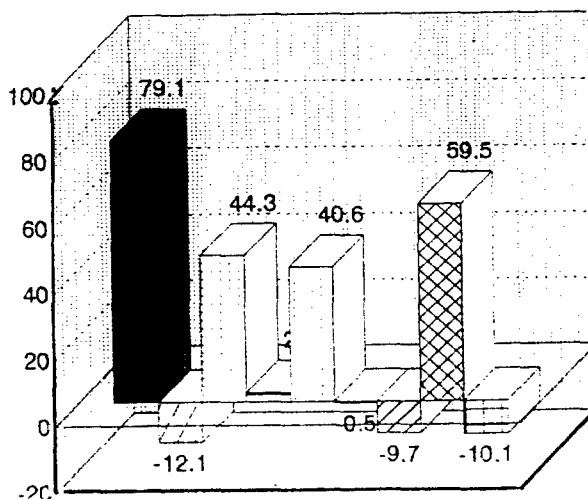
Finalmente, hemos de plantearnos si la tendencia alcista experimentada por la dotación del Ministerio de Ultramar entre 1878 y 1898 fue un proceso general, extrapolable a la totalidad de los ministerios, o un fenómeno circunscrito al propio Ministerio de Ultramar derivado de la particular autonomía presupuestaria de este Ministerio.

Afortunadamente disponemos de los datos referidos a los presupuestos del resto de la Administración central del Estado a lo largo de todo el período. Ello nos ha permitido estudiar comparativamente la evolución de la dotación presupuestaria de los diferentes ministerios.<sup>295</sup>

Dinámica presupuestaria de la Administración central  
Incremento-decrecimiento presupuestario entre 1863/64 y 1897/98

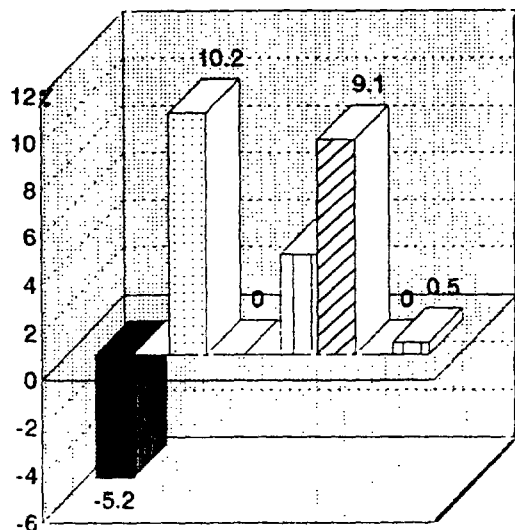


Dinámica presupuestaria de la Administración central  
Incremento-decrecimiento presupuestario entre 1878/79 y 1897/98

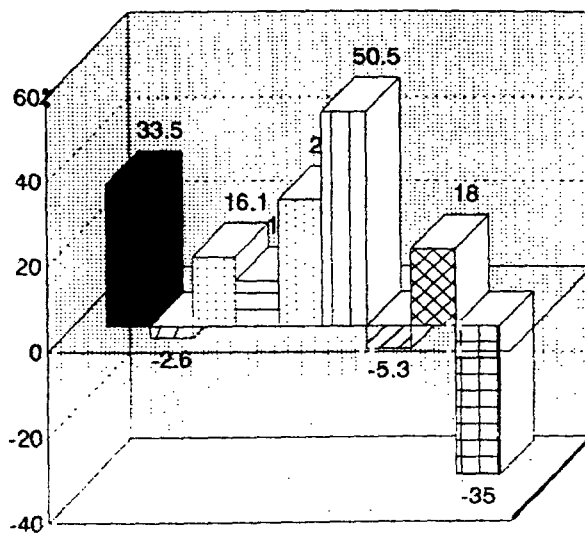




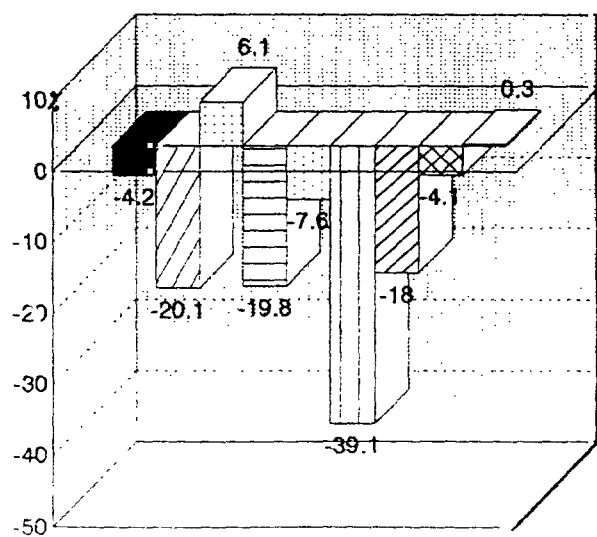
Dinámica presupuestaria de la Administración central  
Incremento-decrecimiento presupuestario entre 1878/79 y 1885/86



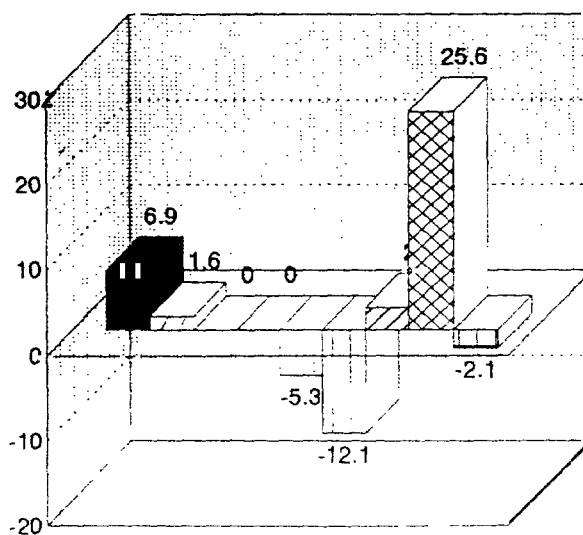
Dinámica presupuestaria de la Administración central  
Incremento-decrecimiento presupuestario entre 1885/86 y 1890/91



Dinámica presupuestaria de la Administración central  
Incremento-decrecimiento presupuestario entre 1890/91 y 1896/96



Dinámica presupuestaria de la Administración central  
Incremento-decrecimiento presupuestario entre 1895/96 y 1897/98



- Ultramar
- ▨ Presidencia
- ▩ Estado
- ▧ Gracia y Justicia
- ▦ Guerra
- ▤ Marina
- ▥ Hacienda
- ▣ Fomento
- ▢ Gobernación

Del análisis de los datos anteriores se desprende que solo el Ministerio de la Guerra experimentó entre 1878 y 1898, un incremento presupuestario superior, en términos absolutos, al del Ministerio de Ultramar. Los ministerios de Fomento, Estado y Gracia y Justicia presentaron crecimientos presupuestarios inferiores en términos absolutos. En tanto que, los ministerios de Gobernación, Hacienda y Marina, así como la Presidencia del Gobierno, sufrieron reducciones en las cantidades globales destinadas a su Administración central a lo largo de esta etapa.

Más significativo resulta el análisis comparativo del incremento-decrecimiento porcentual de la dotación de cada uno de estos ministerios a lo largo del período estudiado.

Desde esta óptica, el crecimiento experimentado por las partidas destinadas al Ministerio de Ultramar entre 1878 y 1898, fue del 79,1%; mientras que Fomento (con un 59,5%), Estado (44,3%), Guerra (40,6%) y Gracia y Justicia (2,8%) presentaron una tasa de crecimiento para el mismo período bastante menor. Los restantes ministerios sufrieron recortes en su dotación presupuestaria global a lo largo de esta etapa: Gobernación (cuyo presupuesto de 1897/98 representó un descenso del 10.1% respecto al de 1878/79), Hacienda (-9,7%), Presidencia del Gobierno (-12,1%) y Marina (-0,49%).

En este contexto, las partidas destinadas al Ministerio de

Ultramar pasaron de representar el equivalente al 6,7% del total de los gastos del conjunto de la Administración central del Estado en 1878/79, a suponer el 7,1% en 1890/91, el 10,6% en 1895/96 y el 11,2% de los mismos en 1897/98.<sup>296</sup>

De los datos anteriores podemos inferir que el fuerte incremento presupuestario experimentado por el Ministerio de Ultramar entre 1878 y 1898, no fue un proceso extrapolable al conjunto de los restantes ministerios. La dotación del Ministerio de Ultramar creció, en términos absolutos, por encima de la de cualquier otro ministerio, a excepción del Ministerio de la Guerra; en tanto que su incremento en términos porcentuales, fue mucho más fuerte que el de los restantes departamentos ministeriales. Ello le permitió doblar su incidencia presupuestaria dentro del conjunto de la Administración central del Estado entre 1878 y 1898.

Solo en los casos de los ministerios de Fomento, Estado, Gracia y Justicia y Guerra se produjo, con ser menor, un crecimiento de los órganos centrales, reflejado en el aumento experimentado por sus dotaciones presupuestarias. Que dicho incremento se debiera o no a un creciente proceso de concentración de funciones en dichos ministerios -proceso concordante con el progresivo centralismo administrativo que caracteriza a la organización del Estado español en el siglo XIX- es un problema que excede el marco de este trabajo.

### C) ANALISIS SOCIOLOGICO DE LA ELITE MINISTERIAL.

La historia de una institución no puede entenderse sin acudir al estudio de aquEllos que tuvieron la responsabilidad de tomar decisiones a través de la misma. Ningún organismo de la Administración del Estado es el producto neutro y objetivo de la legislación que atiende a su conformación, sino, más bien, el reflejo del conjunto de individuos que actuaron a través del mismo.

De esta manera, a partir del estudio de las principales características que tipifican a aquellos que, como ministros de Ultramar, tuvieron un papel fundamental en el proceso de toma de decisiones que tuvo lugar en el Ministerio, hemos pretendido profundizar en la naturaleza misma de la institución estudiada.<sup>297</sup>

La cartera de Ultramar fue ocupada por treinta y siete ministros que se sucedieron al frente del Ministerio de Ultramar a lo largo de sus treinta y seis años de existencia, alternándose en sesenta mandatos diferentes.<sup>298</sup>

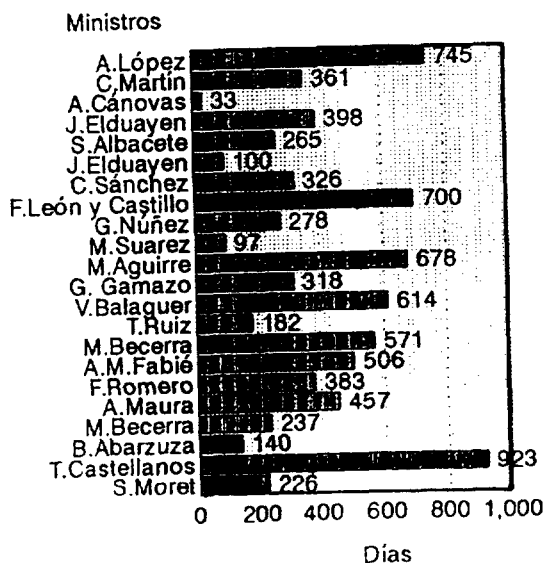
Siete ministros, el 18,9% del total, ejercieron sus funciones únicamente durante la fase final del reinado de Isabel II; diez ministros, el 27,4% del conjunto, desempeñaron esta cartera exclusivamente durante el Sexenio; en tanto que catorce ministros, esto es, el 37,8% del total, circunscribieron el desarrollo de su mandato al ámbito de la Restauración. Cinco

ministros, el 13,5%, dirigieron este departamento tanto durante el Sexenio como durante la Restauración, mientras que tan solo un ministro, el 2,7% del total, desempeñó esta cartera con anterioridad a 1868 y con posterioridad a 1875 (en el último caso como interino).

### Grado de estabilidad del Ministerio de Ultramar.

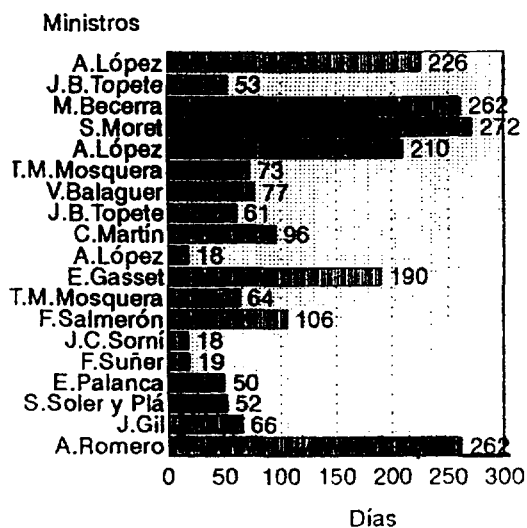
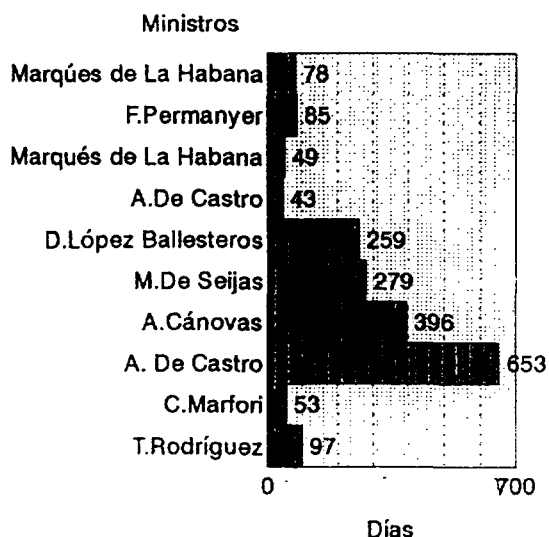
Tiempo de permanencia de los ministros en el cargo.

El período de mayor continuidad ministerial se produjo durante la Restauración. A lo largo de esta etapa veinte ministros se alternaron en veintidós ocasiones en la cúspide del Ministerio, con un promedio de 387,7 días por mandato. Promedio, por otra parte, muy equilibrado entre los distintos ministros del período: tan solo en cuatro casos la cartera fue desempeñada durante menos de 200 días, en tanto que ningún ministro ocupó el cargo de forma continuada durante una etapa doble a la media para todo el período, como puede apreciarse en el gráfico adjunto.



Entre 1863 y 1868 tuvo lugar una fase de mayor inestabilidad, en función del carácter efímero de la mayoría de los gabinetes de la fase final del reinado de Isabel II. Tan solo en dos ocasiones la permanencia en el cargo fue superior a un año, siendo la tasa media de ocupación de esta cartera de 199,2 días.

No obstante, la fase de mayor inestabilidad se produjo durante el Sexenio, en donde a la continua inestabilidad política que afectó a todos los gabinetes del período se sumó, en el caso del Ministerio de Ultramar, la prolongación de la crisis colonial a lo largo de toda esta etapa. En este sentido, entre 1868 y 1875 quince ministros se sucedieron a lo largo de veinticinco efímeros gabinetes, si bien en cinco casos los titulares de Ultramar desempeñaron esta cartera a lo largo de dos gobiernos sucesivos. El promedio de permanencia en el cargo fue de 112,3 días; cifra aún elevada si la comparamos con la duración media de ocupación de la cartera durante la I República: 51,8 días. En este contexto no es extraño que ningún mandato presentase una duración superior a un año y que a finales del período llegara a producirse una duplicidad de funciones en la cúpula del Ministerio, en función de la cual, mientras el ministro electo de Ultramar trataba de retomar *in situ* el control del Ministerio sobre la Administración periférica, radicada en las colonias, el ministro de Fomento dirigía interinamente el Ministerio desde Madrid.<sup>299</sup>



■ Días por mandato

### Interinidad y crisis ministeriales.

No obstante, la estabilidad del ejercicio ministerial no viene dada exclusivamente por el tiempo de permanencia en el cargo sino que ha de ser matizada por otros elementos de análisis: la incidencia de las situaciones de interinidad y el protagonismo de este departamento en algunas de las crisis ministeriales producidas a lo largo del período.

Respecto al primer punto, en siete ocasiones el cargo de ministro de Ultramar tuvo un carácter interino, no vinculado a una baja temporal del titular de la cartera.

J. Gutiérrez de la Concha, marqués de La Habana, desempeñó en dos ocasiones las carteras de Guerra e interina de Ultramar. A. López se hizo cargo interinamente de esta cartera entre mayo y junio de 1872, pese a no ocupar puesto alguno en el gabinete ni ser un alto funcionario del Ministerio. C. Martín, durante

cuyo mandato la situación de interinidad se prolongó durante casi un año, dejó la cartera de Gracia y Justicia para ocuparse provisionalmente de la de Ultramar. Finalmente, J.B. Topete, J. Berges y A. Cánovas simultanearon las carteras de Marina, Fomento y la Presidencia del Gobierno, respectivamente, con la dirección interina de los asuntos ultramarinos.<sup>298</sup> Por otra parte, S. Moret compatibilizó las funciones de ministro de Hacienda y de Ultramar en diciembre de 1870, si bien como titular de ambas carteras.

En conjunto, el 11,6% del total de los mandatos ministeriales revistieron un carácter interino, en la mayoría de las veces agravado por la multiplicidad de competencias derivada del desempeño de otras funciones gubernativas. Dado que la totalidad de las situaciones de interinidad y duplicidad de funciones se produjeron entre 1863 y 1879 (suponiendo el 26,9% de los ejercicios ministeriales de este período) se puede deducir una mayor inestabilidad ministerial por este concepto durante las postrimerías del reinado de Isabel II y el Sexenio, así como durante el primer quinquenio de la Restauración.

En el último caso, la inestabilidad ministerial se vería acentuada además por el hecho de que las situaciones de interinidad por baja temporal del titular de la cartera no fueron relevantes, excepto durante el período comprendido entre enero de 1875 y noviembre de 1876, a lo largo de la mayor parte del cual el Ministerio fue dirigido interinamente por los ministros de Gobernación y Gracia y Justicia, en dos ocasiones en cada



caso.<sup>301</sup>

Parecidos resultados obtenemos si nos centramos en el otro elemento de análisis al que hacíamos referencia: la implicación de la cartera de Ultramar en algunas de las crisis ministeriales del período.

En cuatro casos la actuación de los titulares de Ultramar constituyó la génesis o el detonante de una crisis de gabinete cuyo resultado siempre supuso el relevo del titular de la cartera. La gestión de los fondos de Ultramar durante el último gabinete amadeista de Sagasta provocó la caída del recién creado Gobierno constitucional.<sup>302</sup> La oposición del propio ministro de Ultramar, E. Gasset, perteneciente al sector más tibio del radicalismo, a la proyectada reforma colonial del segundo gabinete de Ruiz Zorrilla desembocó en su dimisión, junto a otros ministros, en diciembre de 1872.<sup>303</sup> El fracaso del binomio Martínez Campos-Albacete a la hora de llevar a cabo lo pactado en Zanjón provocó la consiguiente caída del Gobierno y una escisión en el bloque gubernamental canovista.<sup>304</sup> Finalmente, el rechazo de amplios sectores del Partido Liberal al plan de reformas antillanas presentado por A. Maura provocó la crisis de marzo de 1894 y el apartamiento transitorio de la facción gamacista del núcleo de poder aglutinado en torno a Sagasta.<sup>305</sup>

Tres de estas situaciones confluyeron en los primeros

dieciséis años de existencia del Ministerio (1863-1879), lo que vendría a coincidir con los datos analizados anteriormente en relación a la mayor inestabilidad del Ministerio de Ultramar durante el período anterior a 1880. En tanto que las dos últimas décadas del siglo constituirían una fase de mayor continuidad ministerial. Este extremo no puede explicarse exclusivamente atendiendo a la dinámica general de los gabinetes formados a lo largo de los distintos períodos históricos que el Ministerio atravesó a lo largo de su existencia, con ser este un factor determinante, sino que también vendría dado por la concentración, entre 1863 y 1879, de un alto índice de interinidad junto a un cierto grado coyuntural de conflictividad en el desempeño de dicha cartera, derivado de la crisis colonial abierta durante la mayor parte de esta etapa, factores ambos circunscritos a la particular dinámica del Ministerio de Ultramar.

### Demografía.

#### **Edad de acceso al Ministerio por primera vez.**

En concordancia con estudios precedentes de sociología ministerial el abanico de edades de acceso a la cartera por parte de sus titulares es bastante amplio: veintinueve años separan las edades mínima y máxima.<sup>306</sup> Pese a ello, destaca lo rebajado del

límite superior del abanico de edades representadas (64 años), así como el escaso número de individuos mayores de 59 años, fecha que marca la entrada en la vejez en términos demográficos (3, el 8,8%). El límite inferior, por el contrario, es bastante dilatado (32 años), llamando también la atención el elevado número de ministros menores de 40 años (7, el 20,5%).

El principal grupo de edad es el de los 50/54 años (10 ministros, el 29,4%), que, junto al intervalo precedente (45/49 años) agruparía al 50% de la totalidad del elenco ministerial. El predominio de estos dos grupos de edad, unido a la existencia de un mayor número de individuos menores de 45 años (32,3%) frente al de mayores de 54 años (17,6%), determinan la edad media de acceso al Ministerio: 47 años.

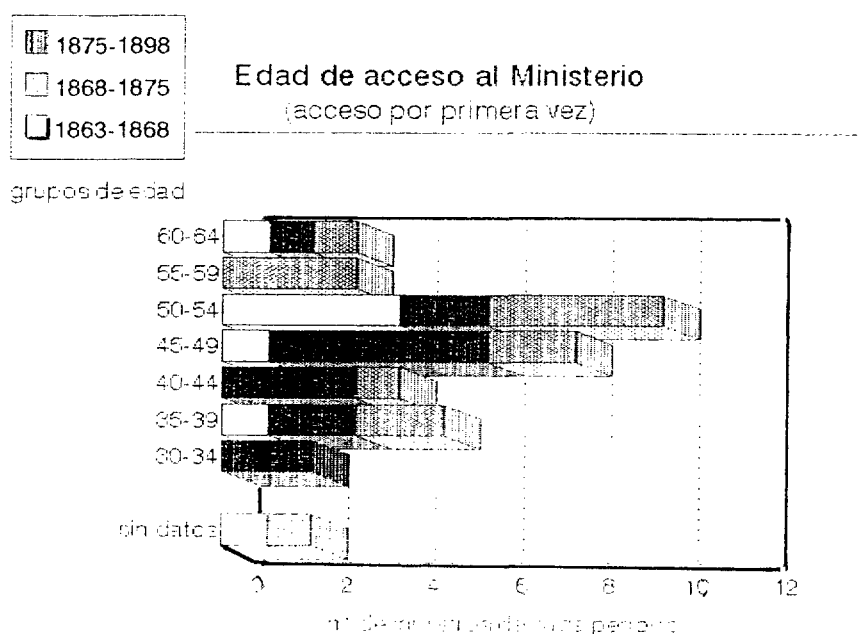
Si analizamos las cifras de acuerdo a las tres grandes etapas históricas que atravesó el Ministerio encontramos que entre 1863 y 1868 la edad media de los titulares de la cartera de Ultramar fue moderadamente superior a la edad media para todo el período: 50,5 años. Ello se debe a que si bien el 57,4% de los ministros de esta etapa pertenecen al intervalo de los 50/54 años, tan solo hubo dos ministros por debajo de los 50 años (el 28,5%), en tanto que en este período encontramos al ministro que establece el límite superior de edad de acceso al Ministerio: M. de Seijas (64 años).

Cifras muy parecidas son las correspondientes a los ministros que accedieron por primera vez al cargo durante la Restauración. La media de edad fue de 49,8 años, de nuevo correspondiente a un predominio de los ministros englobados en el intervalo de los 50/54 años (4, el 30,7%). Existiendo, en este caso, un mayor número de ministros que accedieron a la cartera con menos de 50 años (5, el 38,4%) que los que lo hicieron con más de 54 años (3, el 30,7%).

El estudio del conjunto de ministros que ocuparon la cartera durante el Sexenio revela una edad media mucho menor: 44,2 años. Ello viene determinado, tanto por el rejuvenecimiento del grupo de edad mayoritario, que pasa a ser el de los 45/49 años (5, el 33,3%), como por el elevado porcentaje de ministros menores de 45 años (7, el 46,6%), sobre todo si tenemos en cuenta el hecho de que cuatro de éstos (el 26,6%) se sitúan en la treintena. En este último grupo encontramos a los dos únicos ministros que accedieron a esta cartera con menos de 35 años: S. Soler y Plá (34 años) y el jovencísimo S. Moret (32 años). Por el contrario, tan solo tres ministros (el 20%) rebasaban la barrera de los 50 años en el momento de acceder por primera vez al Ministerio, entre los cuales solo dos (el 13,3%) pertenecen al grupo de edad de los 50/54 años, mayoritario en los otros periodos.

La edad media de este grupo sería aún menor (43,7 años) si excluyéramos a los 6 ministros republicanos, cuya media de edad es ligeramente superior al promedio para todo el Sexenio (45

años), ello vendría dado por la alternancia al frente de la cartera de Ultramar de políticos jóvenes junto a notables históricos del republicanismo de mayor edad (como F. Salmerón, 51 años, o J.C. Sorní, 60 años).



Edad de acceso al Ministerio en el conjunto de gabinetes del período.

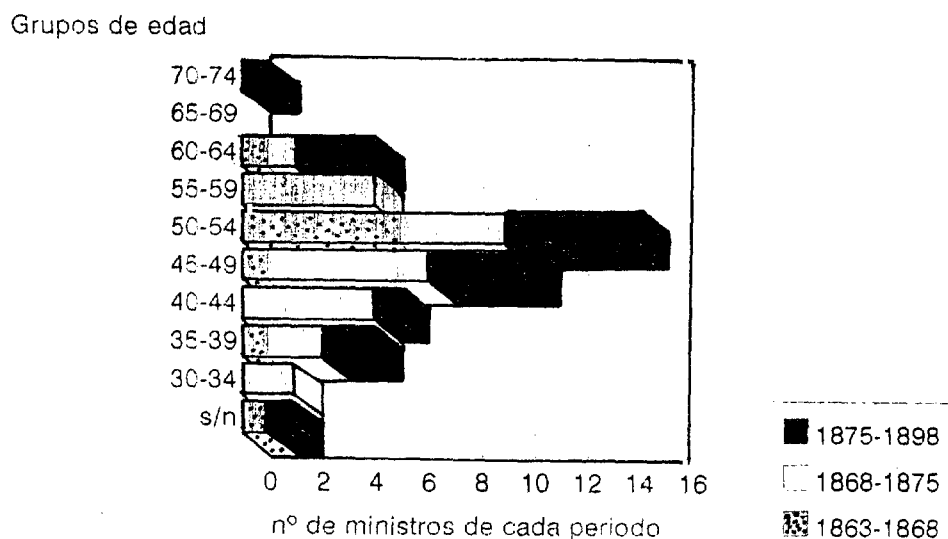
Si nos centramos, no en la edad de acceso al Ministerio por primera vez, sino en la edad del conjunto de los sucesivos ministros en activo en el momento en que tomaron posesión de su cargo (es decir, incluyendo en el estudio las quince ocasiones en que la cartera fue ocupada por antiguos titulares de la misma que no la habían desempeñado en el gabinete inmediatamente

anterior), constatamos un ligero envejecimiento durante las dos primeras etapas (51,2 y 44,8 años respectivamente), que se hace más pronunciado para el período de la Restauración (52,4 años). Ello vendría dado, no solo porque éste sea, con diferencia, el período cronológico más prolongado (24 años de los 36 que enmarcan la existencia del Ministerio), sino también porque, desde finales de la década de los ochenta, vamos a encontrar al frente del Ministerio a un conjunto de notables, cuya experiencia ministerial en este departamento se remontaba al Sexenio (V. Balaguer, M. Becerra y S. Moret).<sup>307</sup>

Las características estudiadas reproducen la dinámica demográfica establecida por otros estudios para el conjunto de la élite ministerial del Estado durante la Restauración.

En este sentido el elenco ministerial de Ultramar se inscribe, desde una óptica demográfica, en los parámetros que tipifican al conjunto del período.<sup>308</sup> En conjunto, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, la reiteración al frente del Ministerio de Ultramar de una serie de notables no produjo un envejecimiento significativo del promedio de edad de desempeño del cargo para todo el periodo (49,2 años). Tan solo durante la Restauración, particularmente entre 1888 y 1898, se produjo, por las razones ya mencionadas, un envejecimiento del elenco ministerial (56,8 años será la media de edad de los ministros que se sucedan a lo largo de dicha década), ello coincidía curiosamente

con la llegada al Ministerio del ministro de Ultramar más joven de la Restauración: A. Maura (39 años). La coincidencia de ambos factores constituye un reflejo del inicio del recambio generacional de la clase política de la Restauración que tendrá lugar a comienzos del siglo XX.<sup>309</sup>



### Origen geográfico y extracción urbana.

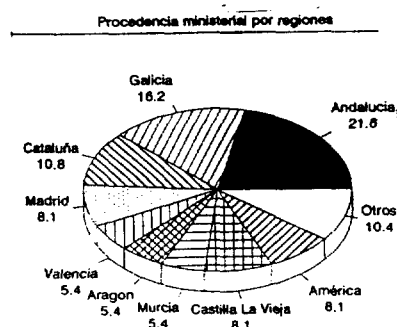
#### Procedencia regional.

El estudio de la extracción geográfica de la élite ministerial nos muestra la amplia diversificación de la procedencia

geográfica de los ministros de Ultramar, como puede apreciarse en el gráfico inmediatamente adjunto.

Galicia	16.2	1.45
Murcia	5.4	1.33
Andalucía	21.6	1.09
Castilla la Vieja	8.1	1.09
Cataluña	10.8	1.02
Aragón	5.4	1
Madrid	8.1	0.82
Valencia	5.4	0.65
Canarias	2.7	1.66
Baleares	2.7	1.61
Asturias	2.7	0.8
América	8.1	
Sin datos	2.7	

El índice de representatividad se ha obtenido dividiendo el porcentaje de ministros oriundos de cada región representada respecto al número total, por el porcentaje que el total de la población de dicha región representaba respecto al total nacional



Un elemento significativo es el bajo índice de representatividad de Madrid (0.86), correspondiente a una modesta participación en términos absolutos (tan solo el 8,1% de los ministros de Ultramar procedían de esta provincia). Extremo contrasta vivamente con los datos existentes para el conjunto de la élite ministerial del Estado, que otorgan a esta provincia el 18,8% del total, así como el mayor índice de representatividad de todas las regiones (1,88).<sup>316</sup> El reclutamiento centrípeto del elenco ministerial no existe en el caso del Ministerio de Ultramar, constituyendo éste otro de los factores derivados de la particular idiosincrasia del Ministerio de Ultramar.

En cualquier caso, entre 1863 y 1898, es constatable una



moderada pero continua tendencia ascendente, en el número de ministros procedentes de Madrid: ninguno entre 1863 y 1868, uno durante el Sexenio y dos en la Restauración (ya de la capital).<sup>311</sup>

Andalucía es la región que cuantitativamente más ministros aportó al elenco ministerial de Ultramar (21,6% del total). Si bien, sus índices de representatividad, pese a ser altos, son inferiores a los de otras regiones.<sup>312</sup> Destaca el elevado promedio de ministros procedentes de esta región durante la última fase del reinado de Isabel II (el 50% del total); porcentaje que desciende hasta un 25% durante la Restauración, si bien sigue siendo el grupo más numeroso; en tanto que, durante el Sexenio, la representación andaluza queda por debajo de la de gallegos y catalanes, probablemente debido al carácter más conservador de la oligarquía andaluza. No obstante lo cual, tanto S. Moret como A. López de Ayala fueron dos de los ministros de Ultramar más relevantes del período, siendo este último ministro de Ultramar en cuatro ocasiones durante el Sexenio.<sup>313</sup>

Sorprendente resulta la posición ocupada por Galicia, que con seis ministros (el 16,2% del total) ocupa la segunda posición en el *ranking* regional. Siendo además su índice de representatividad el más elevado del total regional (si exceptuamos los casos de Baleares y Canarias, cuya elevada tasa viene determinada por lo escaso de su población). Si bien esta región ha tenido

tradicionalmente gran importancia como ámbito de procedencia de los cuadros del Estado español contemporáneo, como se refleja en los contados estudios que existen sobre este tema, su peso en el Ministerio de Ultramar no parece proporcional al que dichos estudios le otorgan sobre un espectro institucional más amplio. Desde esta óptica, sería ésta una característica específica del Ministerio de Ultramar, a la que no sería ajeno, probablemente, el elevado grado de vinculación de esta región con Cuba. Debido a la emigración, a la existencia de fuertes intereses comerciales por parte de los emigrados en la isla y al extraordinario grado de vinculación de la influyente colonia gallega con su región de procedencia. La presencia de políticos gallegos al frente del Ministerio reviste, por otra parte, un carácter continuado, que solo observamos en los casos de Andalucía y Cataluña. La representación más nutrida corresponde al Sexenio, durante el cual el número de ministros procedentes de esta región es asimismo el más alto en términos absolutos (cuatro ministros, lo que representa el 26,6% del elenco ministerial septembrino).<sup>314</sup>

También es significativo el número de ministros catalanes (cuatro ministros, el 11,4% del elenco ministerial), cifra moderada en términos absolutos, pero que debe ser matizada mediante su análisis a través de los distintos períodos que atravesó el Ministerio en su existencia.

Durante el período final del reinado de Isabel II encon-

tramos a un ministro catalán (12,5% del total), cifra baja, pero relativamente elevada si la comparamos con el raquítrico 4,7% que supone la presencia catalana a lo largo de la Restauración (limitada asimismo a un solo representante). Este último extremo, que coincide con los datos disponibles para la totalidad del elenco ministerial de la Restauración (dentro del cual Cataluña solo aportaría el 4,2% del total de ministros del estado), contrastaría con la sobrerrepresentación de Cataluña durante el Sexenio (tres ministros, el 20% del total), período durante el cual esta región ocupa el segundo lugar respecto a la procedencia geográfica de los titulares de la cartera de Ultramar.<sup>315</sup>

La importancia de las colonias antillanas para los intereses de este grupo no se correspondería, por tanto, con una mayor presencia de ministros oriundos de dicha región al frente del ministerio encargado de diseñar la política colonial a lo largo de todo el período. Ello podría deberse al buen funcionamiento del pacto implícito en materia de política colonia establecido entre los sectores de la burguesía catalana implicados en la explotación económica de las colonias y los gobiernos que se sucedieron a lo largo del período final del reinado de Isabel II y de la Restauración. De este extremo derivaría el escaso interés por parte de estos sectores de la burguesía catalana por colocar representantes directos al frente de la política colonial. Un elemento que avalaría esta hipótesis, pendiente de un estudio más exhaustivo, sería la afluencia coyuntural de ministros catalanes,

vinculados a la burguesía industrial y comercial como puede deducirse del estudio de sus *cursus honorum*, durante el Sexenio, coincidiendo precisamente con la única fase de incertidumbre real que atravesó el pacto colonial, lo que llevaría a este grupo a tratar de intervenir más activamente en la defensa de sus intereses.<sup>316</sup>

La Submeseta Norte presenta un índice de representatividad elevado (1,10), sobre todo durante la Restauración, en la que con tres ministros (dos vallisoletanos y un salmantino) representa al 15,7% del total ministerial.<sup>317</sup>

Murcia, con dos ministros entre 1875 y 1898, tiene el segundo índice de representatividad más elevado entre las regiones que aportan más de un ministro (1,33).<sup>318</sup>

Similar número de ministros son oriundos de Valencia; si bien en este caso, ambos desempeñaron sus funciones exclusivamente durante la I República.<sup>319</sup> Este último elemento no ser ajeno a la fuerte presencia republicana en Levante, así como al menor grado de vinculación económica de las oligarquías locales hacia las colonias.<sup>320</sup>

Mayor índice de representatividad presenta Aragón, con el mismo número de ministros originarios de esta región. En tanto que Asturias, con un solo representante, presenta uno de los índices de representatividad más bajos (0,78). Dada la importancia del Principado como vivero de una parte importante de la

clase política del XIX sorprende la escasa proyección de esta región en este campo.<sup>321</sup>

Los archipiélagos balear y canario están representados igualmente por un ministro en cada caso, pese a lo cual, dado el escaso peso demográfico de dichas regiones dentro del conjunto del Estado español, presentan los índices de representatividad más elevados (1,56 y 1,60).<sup>322</sup>

Extremadura, Castilla- La Mancha, País vasco, Cantabria y Navarra carecieron de representación.

Finalmente, hay que destacar el elevado número de ministros procedentes de América (3, el 8,5% del total). Distribuidos de manera uniforme a lo largo de los tres periodos históricos que enmarcan la existencia del Ministerio. Si bien en dos casos, el marqués de La Habana y el brigadier J.B. Topete, se trató de militares nacidos en la América continental en vísperas de su emancipación, en tanto que solo en el caso del posibilista B. Abarzuza encontramos a un miembro del poderoso grupo hispano-cubano, lo que explicaría la buena disposición de este grupo de presión hacia su nombramiento como ministro en 1994, con el encargo de obtener una alternativa aceptable al plan de Maura, pese a su anterior filiación republicana.

## Procedencia del medio urbano o rural.

Respecto a la extracción urbana o rural de la cúpula ministerial, los datos disponibles confirman el predominio neto del medio urbano sobre el rural. De forma que, como puede apreciarse en el gráfico adjunto, los ministros oriundos de capitales de provincias conforman el 44,4% del total. Un porcentaje muy alto, si tenemos en cuenta que, hacia mediados del período estudiado, la población de las capitales de provincia representaba tan solo el 13,5% del total nacional.<sup>323</sup>

Si añadimos a estas cifras los ministros nacidos en núcleos urbanos no capitalinos, entendiendo como tales a núcleos de más de 10.000 habitantes (Santiago, Ferrol, Avilés, Rosas, Loja, Antequera y Córdoba de Tucumán), el porcentaje de ministros oriundos de espacios urbanos asciende al 66,6% del total.

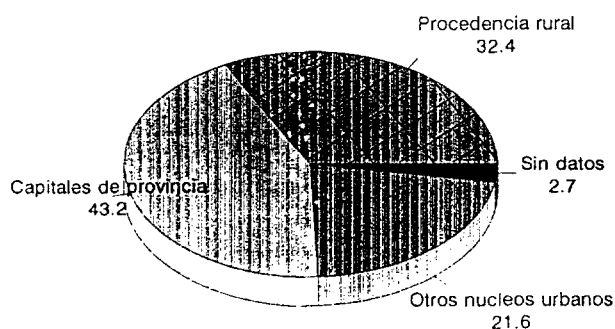
Por lo tanto, en el caso del Ministerio de Ultramar, es constatable una polarización de la procedencia de las élites del poder político en torno a los núcleos urbanos, pese al carácter eminentemente agrario de la sociedad española entre 1863 y 1898.

Entre las regiones que aportan mayor número de ministros, destaca la elevada procedencia del medio urbano en los casos de Galicia (66,7% del total de los ministros oriundos de esta región), Andalucía (75%) y Cataluña (75%). En tanto que la

Submeseta Norte, en donde solo un 33,3% de sus representantes procedían de un medio urbano, es la única región entre las que aportan varios ministros, en donde el origen de éstos es predominantemente rural.

Por ciudades, solo Madrid y Málaga, con dos representantes cada una, marcan una diferencia frente al resto. Se trataría, por tanto, de una procedencia urbana caracterizada por una gran dispersión en multitud de núcleos urbanos. Tan solo Barcelona, con tres ministros, aglutina a un porcentaje significativo del elenco ministerial (el 8,1% del total). Este predominio atípico del número de ministros oriundos de la Ciudad Condal habría que explicarlo en términos relativos a la pertenencia de la mayoría de los ministros catalanes a la burguesía industrial y comercial que tenía su epicentro en Barcelona.<sup>324</sup>

Procedencia urbana y rural del elenco ministerial



#### Origen social del elenco ministerial.

El estudio de la extracción social de las élites ministeriales se ha encontrado tradicionalmente coartado por la escasez

de información con la que, a menudo, tropieza el investigador. No ha sido esta una excepción, pese a lo cual disponemos de una muestra suficientemente significativa referente a los orígenes familiares de veintinueve ministros.

Del análisis de los datos disponibles, se puede concluir que el principal grupo de procedencia social de los ministros de Ultramar fue la burguesía y dentro de ésta los niveles medios y altos de la misma.

Dentro de los estratos superiores, el subgrupo más numeroso estaría constituido por aquellos ministros nacidos en el seno de familias de profesionales del Derecho. Así sucede en los casos de S. Soler y Plá y T. Ruiz, hijos de abogados; de G. Gamazo, descendiente de un notario; o de T.M. Mosquera, cuyo tío fue uno de los más prestigiosos abogados de Orense.

También es numeroso el conjunto de ministros procedentes del hogar de médicos acomodados. A este grupo pertenece el trío de ministros republicanos constituido por F. Salmerón, E. Palanca y F. Suñer, médico también este último.

No faltaron representantes de la burguesía comercial y financiera, como B. Abarzuza, perteneciente a una familia de armadores gaditanos con importantes intereses coloniales, o T. Castellanos, heredero de la mayoría de las acciones de la poderosa banca Villaroya y Castellanos. También encontramos, a finales ya del período a algún ministro vinculado a los niveles



más modestos de la burguesía industrial, como A. Maura, cuyo padre poseía una fábrica de curtidos en Mallorca.

La omnipresente burocracia esta representada por los casos de S. Moret y D. López, ambos hijos de altos funcionarios de la Administración. En tanto que, a un menor nivel, la procedencia de un medio si no académico sí vinculado a la enseñanza, vendría de la mano del propio A. Cánovas, hijo del director de las Escuelas del Consulado de Málaga.

El origen de otros dos ministros también radicaría en la pequeña y mediana burguesía, si bien en el seno de familias arruinadas por diversas vicisitudes pero que aún conservaban ciertos contactos. Tales fueron los casos de E. Gasset o de T. Rodríguez (de cuya educación se ocuparía el Conde de Teba).<sup>325</sup>

Asimismo pertenecerían a este grupo un conjunto de ministros procedentes de familias de medianos propietarios o modestos rentistas, como C. Martín, M. Aguirre, M. Suárez y F. Romero.

La aparición de ministros oriundos de la nobleza se limita a M. de Seijas, perteneciente a una familia de la pequeña nobleza absentista, así como a F. León y Castillo y A. López de Ayala, cuyas familias pertenecían a esa pequeña nobleza rural que ha de explotar directamente sus posesiones.

El conjunto de ministros titulados perteneció a la nobleza funcionarial o militar de nuevo cuño creada por Isabel II (el

marqués de La Habana), Alfonso XII (el marqués del Pazo de la Merced y el Conde de Tejada de Valdosera) o María Cristina (que otorgó a León y Castillo el marquesado de Río Muni, en lo que constituyó el único caso entre los ministros oriundos de la pequeña nobleza que consiguió un título).

Los ministros nacidos en el seno de familias militares no fueron muy numerosos. Tan solo el marqués de La Habana y el brigadier Topete pertenecieron a este grupo, de fuerte endogamia como prueba el hecho de que ambos se hicieron a su vez militares. Ambos ministros descendieron de oficiales de la Armada destinados en las colonias.

Junto a la abrumadora presencia de ministros procedentes de la burguesía, apenas matizada por una limitada presencia de los grupos militar y nobiliario, encontramos a un conjunto de ministros procedentes de familias modestas, e incluso de humilde extracción social. Es el caso de M. Becerra, J. Elduayen y de G. Núñez (hijo de un modesto empleado de correos). También pertenecería a este grupo C. Marfori, de humilde extracción social, pese a su encumbramiento posterior derivado de su parentesco con Narváez.

Finalmente, hemos de realizar una referencia somera al carácter endogámico que se ha atribuido a menudo a la actividad

política. En el ámbito del Ministerio de Ultramar éste puede ser constatado en cuatro casos: el de D. López, hijo de un ministro de Hacienda de Fernando VII; el de C. Marfori, sobrino de Narváez; el de E. Gasset, emparentado por su matrimonio con el general Serrano; y el de A. Maura, quien ocupó el cargo de ministro de Ultramar de la mano de otro ex-ministro, G. Gamazo, cuñado y padre político, ya que no biológico, del anterior.

Si descendemos un peldaño en el organigrama ministerial, encontramos un nuevo ejemplo entre los subsecretarios del Ministerio: el de T. Rodrigáñez Sagasta, subsecretario del Ministerio entre 1885 y 1890, en curiosa coincidencia con la presidencia por su tío del Consejo de Ministros.<sup>326</sup>

### Formación académica y ocupación profesional.

#### **Centros de formación.**

La escasez de datos relativos a los estudios de primera enseñanza de los notables políticos que dirigieron el Ministerio de Ultramar nos impide profundizar en este extremo. Disponemos de mayor información sobre los estudios de enseñanza media, en torno a los cuales podemos realizar una serie de precisiones pese a lo fragmentario de los datos reunidos.

La presencia de centros de tipo religioso es abundante;

representada, sobre todo, por centros educativos vinculados a órdenes religiosas: el Colegio de S. Agustín en Las Palmas, los elitistas escolapios de Getafe y el colegio de esta misma orden en Jaca, formaron a un conjunto de ministros pertenecientes a la alta burguesía: F. León y Castillo, S. Moret y J. Gil, cursaron respectivamente allí sus estudios. Los seminarios conciliares de Almería y Orense formaron a dos de los ministros más anticlericales del Sexenio: F. Salmerón y T.M. Mosquera. Del de Toledo se fugó G. Núñez para comenzar su carrera como periodista. En las Escuelas Pías de Archidona estudió F. Romero Robledo, antes de pasar al Instituto de Segunda Enseñanza de Málaga. No fue el único en cursar sus estudios sucesivamente en centros religiosos y estatales, J. Berges, tras cuatro años en los escolapios de Jaca, culminó su preparación preuniversitaria con un año en el Instituto de Zaragoza.

No obstante, igualmente numeroso fue el número de ministros educados en los entonces prestigiosos institutos de enseñanza media. El Instituto de Figueras, con dos futuros ministros de la I República, fue el centro más exitoso a este respecto del que tenemos constancia documental: F. Suñer y S. Soler y Plá, ambos pertenecientes a la burguesía catalana, se formaron en él. Los institutos de Orihuela y Murcia vieron en sus aulas a T. Ruiz, el de Málaga a F. Romero, el de Zaragoza a J. Berges y el de Palma de Mallorca a A. Maura.

Llama la atención la ausencia de ministros formados en el

prestigioso Instituto de S. Isidro de Madrid, quizá debida a que no disponemos de referencias relativas al centro donde cursaron su bachillerato los ministros nacidos en la capital del Reino.

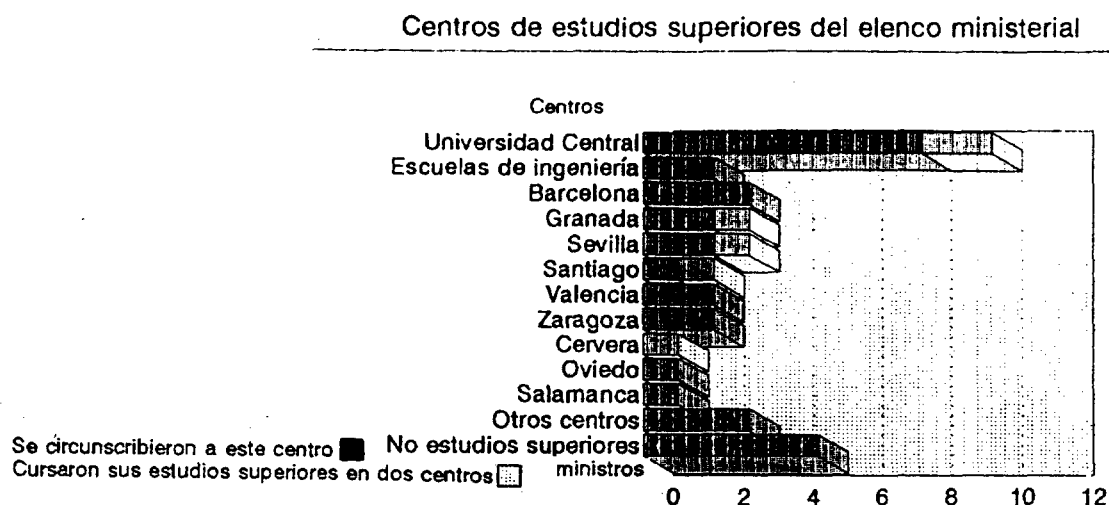
El hecho de que el segundo tercio del siglo XIX sea el momento de conformación de las líneas maestras del sistema educativo liberal, cuyas características fundamentales serían trazadas entre 1845 y 1857, determinó la existencia de ministros que llegaron a cursar la enseñanza media en momentos anteriores a su separación del ámbito universitario.<sup>327</sup> Tal fue el caso de A. Seijas quien realizó el antiguo bachillerato en Filosofía en el Colegio de Santiago de Compostela, como fase previa a cursar la licenciatura en Derecho por dicha Universidad.

Los dos ministros militares estudiaron, como es lógico, en centros de formación militar. Si bien, es curioso que ambos procedieran de los dos centros más elitistas en este ámbito: como la Academia de Artillería de Segovia (en el caso del marqués de La Habana) y la Academia General de S. Fernando (en el de J.B. Topete).

En conjunto, encontramos un panorama de gran dispersión derivado de la inexistencia, para el caso del Ministerio estudiado, de un reclutamiento centrípeto de la élite ministerial, ya que, con algunas salvedades como el gaditano Moret o el

madrileño Salmerón, los futuros ministros cursaron sus estudios de enseñanza media en centros radicados en sus lugares de origen o cercanos a éstos.

Distinto es el caso de la enseñanza universitaria, como podemos apreciar en el gráfico adjunto:



Se observa una clara tendencia por parte de la élite ministerial a la realización de sus estudios universitarios en Madrid. Al respecto, el 41,3% de los ministros que cursaron estudios superiores lo hicieron en centros universitarios radicados en Madrid: diez en la Universidad Central y dos en escuelas de ingeniería. En dos casos se trató de individuos que, procedentes de las universidades de Granada y Santiago, terminaron licenciándose en la Universidad Central.

Si cotejamos estas cifras con la exigua participación de Madrid en el origen geográfico de los ministros de Ultramar (tan solo dos ministros, el 5,7% del total, procedían de la capital), así como con los datos, anteriormente expuestos, referidos a la enseñanza media, apreciaremos mejor el carácter de polo de atracción que, para gran parte de la élite ministerial, tuvieron los centros de enseñanza superior radicados en la capital del Estado.

En este sentido, el análisis regional de los ocho ministros no capitalinos que cursaron sus estudios universitarios en Madrid, revela que cuatro procedían de Andalucía, tres de Galicia y uno de Mallorca. Ignoramos si esta distribución regional respondió o no a caracteres específicos de las élites de estas regiones. En cualquier caso parece claro que la atracción que los centros de enseñanza superior madrileños ejercieron sobre determinadas élites regionales habría que explicarla, no solo en términos relativos al prestigio académico que siempre tuvo la Universidad Central, o a la exclusiva radicación de determinadas escuelas técnicas en la capital, sino, fundamentalmente, a partir de las implicaciones que el marco del Estado centralizado del XIX, tuvo para aquellos que desearan seguir la carrera política.

La elevada presencia de ministros andaluces se tradujo, pese al alto número de los que estudiaron en Madrid, en un elevado porcentaje de ministros formados en las dos principales

universidades de la región. En este sentido seis ministros estudiaron en las universidades de Sevilla y Granada (el 22,2% del total).

Similar situación se produjo en Cataluña cuyas universidades acogieron a la totalidad de los ministros oriundos de la región. Aunque en el caso de F. Permanyer, la licenciatura se produciría en Sevilla, tras el cierre de la Universidad de Cervera.

La Universidad de Santiago, en cambio, solo vio en sus aulas a dos de los cuatro ministros gallegos que comenzaron una carrera superior, culminando además uno de ellos sus estudios en Madrid.

Oviedo, Zaragoza y Valencia absorbieron a la mayoría de los ministros nacidos en sus ámbitos regionales. En tanto que Salamanca y Valladolid se repartieron a los dos ministros de origen castellano con estudios universitarios.

No faltaron aquellos que, como B. Abarzuza, realizaron sus estudios superiores en el extranjero, concretamente en Londres. Lo que resulta característico en el único ministro directamente vinculado por sus orígenes a la oligarquía hispano-cubana.<sup>328</sup>

### Titulación académica y ocupación profesional.

El tradicional predominio que a lo largo del XIX ejercieron los profesionales del Derecho sobre el mundo de la política es perfectamente constatable en el caso del Ministerio de Ultramar, en donde la preponderancia de ministros licenciados en Derecho



fue absoluta. Al respecto, veinticuatro de los veintiocho ministros cuya titulación superior conocemos estuvieron licenciados en Derecho, frente a un médico, un ingeniero de caminos, un licenciado en Farmacia y Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y tres licenciados en Filosofía y Letras (también licenciados en Derecho en los cuatro últimos casos).

En concordancia con lo anterior, la ocupación profesional más frecuente entre los ministros de Ultramar fue la de jurista. Profesión que, en su vertiente relativa al libre ejercicio de la misma, a través de un bufete, fue desempeñada por casi todos los ministros licenciados en Derecho, en uno u otro momento de su carrera (una de las excepciones fue la del propio Cánovas que solo en contadísimas ocasiones vistió la toga). Seis ministros simultanearon de forma exclusiva su actividad política con el libre ejercicio a través de un bufete.<sup>329</sup> Nueve llegaron a desempeñar altos cargos en áreas relacionadas con la jurisprudencia: siete fueron ministros letrados del Consejo de Estado, cuatro lo fueron del Tribunal Supremo, dos del Tribunal Contencioso-Administrativo, uno del Tribunal de Cuentas, en tanto que otro fue jefe de sección en la Administración central del Ministerio de Gracia y Justicia.<sup>330</sup> En tanto que solo en un caso existió una dilatada práctica previa como fiscal y magistrado de diversas audiencias provinciales.<sup>331</sup>

No siempre la licenciatura en Derecho conllevó una adscripción a alguna de las múltiples vertientes profesionales de

esta carrera, de manera que, al menos en un caso, correspondió a una prolongada carrera como burócrata en el seno del Ministerio de Hacienda.<sup>332</sup> En tanto que, por otra parte, en cinco ocasiones la práctica privada de la abogacía fue compatibilizada con una intensa actividad profesional como periodistas, a menudo propietarios de sus propios diarios.<sup>333</sup>

La preponderancia profesional del ancho campo abarcado por el Derecho se acentúa aún más si tenemos en cuenta que tres de los cuatro ministros que practicaron la docencia universitaria lo hicieron dentro de este marco (dos catedráticos de la Universidad Central, de Derecho y de Instituciones de Hacienda respectivamente, y un catedrático auxiliar de la Universidad de Valencia).<sup>334</sup>

La otra actividad profesional ejercida por un amplio número de integrantes de la élite ministerial fue la de periodista. Quince ministros de Ultramar pueden enclavarse en este grupo. Si bien, once de ellos simultanearon una labor jurídica o docente con su actividad periodística. En cuatro ocasiones se trató de individuos sin estudios superiores, lo que no impidió que tres de ellos fueran afamados hombres de letras en su época (G. Núñez de Arce, T. Rodríguez Rubí y A. López de Ayala, quien no llegó a culminar con un título su licenciatura en Derecho), en tanto que el cuarto fue sin duda quien alcanzó mayor éxito en este

campo de todo el grupo (E. Gasset).

En algunos casos, el salto hacia el mundo de la política se produjo utilizando como trampolín la influencia obtenida a través del ejercicio de la profesión periodística. Así tuvo lugar el ingreso en este ámbito de futuros ministros, como A. López y G. Núñez. En otras ocasiones, el paso hacia el periodismo se produjo con posterioridad al comienzo de la actividad política, a fin de fortalecer las posiciones adquiridas previamente a través de ésta (M. De Seijas). No obstante, en la mayor parte de las ocasiones ambas actividades se desarrollaron de forma simultánea, dada la fuerte interrelación existente en este período entre el mundo de la política y la prensa, ello motivó la existencia de un elevado número de ministros vinculados a actividades de tipo periodístico: V. Balaguer, A. Cánovas, F. León y Castillo, J. Gil, E. Gasset, M. Suárez, T. Ruiz, A.M. Fabié, F. Romero, F. Salmerón y S. Soler y Plá, junto a los ya citados.

Salvo en los casos de T. Rodríguez y G. Núñez, el resto de los ministros para los que el periodismo constituyó una importante parcela de su actividad profesional, llegaron a dirigir y, en algunos casos fundar, sus propios periódicos. El grado de influencia que alcanzaron a través de esta actividad fue muy variable, si bien en alguna ocasión llegó a eclipsar a la propia actividad política del protagonista (el ejemplo más paradigmático sería el de E. Gasset y Artime, fundador y director de El Imparcial).

Un médico (F. Suñer), un ingeniero que trabajó para el Estado dentro de su respectivo cuerpo (J. Elduayen), dos funcionarios que recorrieron gran parte del escalafón de los cuerpos de gestión del Estado (A. De Castro y C. Marfori) y dos militares de carrera (el marqués de La Habana y J.B. Topete) completan este cuadro.

Grado de preparación de la elite ministerial para el desempeño de su cargo.

Experiencia político-administrativa previa al ejercicio del cargo.

Si a partir del siglo XX los partidos políticos se irán convirtiendo progresivamente en formaciones más amplias que, abiertas a las clases medias urbanas y rurales, van a ir adquiriendo lentamente una serie de características que los tipifican como partidos de masas, en la segunda mitad del siglo XIX revisten aún el carácter de agrupaciones de notables, de procedencia generalmente urbana, como ya hemos constatado en el caso que nos ocupa. En este sentido, durante el período estudiado la base del sistema político descansaba en la práctica de un método de promoción permanente para los miembros más dotados de las clases burguesas, de acuerdo a una serie de parámetros que Martínez Cuadrado cifra en capacidad retórica y dotes de mando

o administración.<sup>335</sup> La columna vertebral de este sistema era la carrera parlamentaria, en torno a la cual se vertebraban los restantes aspectos de la carrera política o *cursus honorum*, cuya cúspide venía dada por el ejercicio de la función ministerial.

Como puede extraerse del análisis del gráfico que adjuntamos, la totalidad de la élite estudiada accedió a las cámaras legisladoras con anterioridad a su nombramiento ministerial. En este sentido, el conjunto de los treinta y siete ministros de Ultramar perteneció en algún momento de sus carreras a la Cámara Baja. En tanto que ocho de ellos, tres con carácter vitalicio, pasaron posteriormente al Senado.

La instrumentalización de la función parlamentaria como mecanismo para ir ascendiendo peldaños en la carrera política, viene confirmada por el elevado número de miembros del elenco ministerial que desempeñaron los cargos de presidente, vicepresidente o secretario del Congreso con anterioridad a su acceso a la cartera de Ultramar. Once de ellos, el 30,5% del total, ejercieron alguno de estos cargos, en ocasiones como fase inmediatamente previa al acceso al sillón ministerial, como sucedió con T.M. Mosquera o E. Palanca.

Un elemento destacable viene dado por el bajo promedio de quienes comenzaron su carrera política en los niveles políticos

locales y provinciales, representados por los municipios (cinco alcaldes y concejales, el 13,8% del total) y las diputaciones provinciales (tres diputados provinciales, el 8,1% de la totalidad de los ministros). Ello pondría en cuestión, siempre en el caso estudiado, la importancia que se ha venido otorgando a dichos niveles de actividad política, como punto de partida del *cursus honorum*.

Mucha mayor fue, sin embargo, la concurrencia del elenco ministerial estudiado en los altos cargos de la Administración de nombramiento político: diez ministros desempeñaron el cargo de gobernadores civiles, ocho ocuparon diversas direcciones generales y trece el puesto de subsecretario: cuatro como subsecretarios de Gobernación, dos en el Ministerio de Estado, dos en el de Hacienda -uno con carácter interino-, dos en el de Ultramar -en un caso en dos ocasiones-, uno en Gracia y Justicia y uno en los ministerios de Gobernación y Ultramar sucesivamente. Lo que supone, dado que varios de ellos desempeñaron sucesivamente varias de estas funciones, el 51,3% de la élite ministerial. Si a este porcentaje le añadimos el de aquellos ministros que, con anterioridad a su nombramiento y pese a no haber desempeñado nunca direcciones generales o subsecretarías, ocuparon altos cargos en otras dependencias de la Administración (como fiscal del Tribunal Supremo, como Capitán General y Gobernador Superior de Cuba -en dos ocasiones-, como embajador y como brigadier de

la Armada), obtendremos que el 62,1% de los ministros de Ultramar adquirieron una experiencia político-administrativa previa al ejercicio de la función ministerial, a través de los cargos públicos ocupados a lo largo del *cursus honorum* en diversas instancias de la Administración del Estado.

Un análisis más pormenorizado de la carrera política del grupo estudiado, nos lleva a establecer una serie de importantes matices; tanto en lo referente a los diversos períodos históricos por los que atravesó el Ministerio, como al mayor o menor desarrollo de los *curricula* de los diferentes ministros.

Durante la etapa final del reinado de Isabel II, el conjunto de ministros que se sucedieron a la cabeza del Ministerio de Ultramar presentó, junto a una dilatada carrera parlamentaria (encontramos en este grupo a un presidente y dos vicepresidentes del Congreso, así como a un presidente del Senado) un elevado grado de experiencia en los altos niveles de la Administración del Estado: tres fueron gobernadores civiles (dos de ellos de Madrid), uno director general, uno fiscal del Tribunal Supremo, otro consejero real, dos ministros acumularon en sus *curricula* los cargos de director general y subsecretario y otro los de embajador en diversos lugares, director general y consejero real. Asimismo dos de ellos tuvieron una experiencia muy directa al frente de la Administración colonial: uno como intendente de

Hacienda en Filipinas y otro como Gobernador Superior de Cuba en dos ocasiones.

Se trata por tanto de un grupo que recorrió los diversos peldaños del *cursus honorum* antes de acceder a la función ministerial.

No sucede lo mismo con los quince ministros que tomaron posesión del cargo durante el Sexenio, como podemos extraer del análisis del gráfico adjunto.

La carrera política de éstos fue mucho más meteórica que entre los viejos notables isabelinos. Lo que puede explicarse atendiendo tanto a la menor media de edad de este grupo, como a la marginación política de gran parte de los políticos de este período durante el reinado de Isabel II. Al respecto, es significativo que ocho de estos ministros entraran en el Congreso por primera vez durante el Sexenio, en tanto que otros dos limitaran su experiencia parlamentaria previa al ámbito del Bienio. Asimismo no encontramos entre ellos a ningún representante del Senado.

Y todo ello pese a que la tribuna parlamentaria fuera la principal plataforma de propulsión hacia el sillón ministerial (cinco vicepresidentes y un secretario del Congreso, a menudo como cargos inmediatamente previos al nombramiento ministerial, corroboran este extremo).

Menos de la mitad del grupo presenta una experiencia



político-administrativa previa a través del ejercicio de altos cargos en la Administración del Estado (tres subsecretarios, dos gobernadores civiles, un director general y otro que unió a este cargo el de secretario del Tribunal Contencioso-Administrativo).

En tanto que seis de ellos, comenzaron su carrera en los niveles locales y provinciales del mundo político (cinco en ayuntamientos y uno en diputaciones provinciales). Destacando el hecho de que, tanto el único ministro que comenzó su carrera política como diputado provincial, como los dos que lo hicieron como alcaldes y uno de los tres tenientes de alcalde, fueran ministros vinculados a la burguesía catalana. Siendo ésta una característica particular de la élite ministerial de origen catalán que la diferencia de lo observado para los restantes ámbitos regionales.

La iniciación a la vida política en ayuntamientos y diputaciones provinciales, como primer escalón del *cursus honorum*, casi desaparece de los *curricula* ministeriales al analizar el conjunto de ministros que accedieron por primera vez a este cargo durante la Restauración (hay tan solo dos casos, el de un diputado provincial por Valencia y otro por zaragoza).

De nuevo la práctica de una dilatada carrera político-administrativa, a través del desempeño sucesivo de altos cargos en diversas instancias de la Administración, se convierte en una característica común a casi todos los elementos del elenco

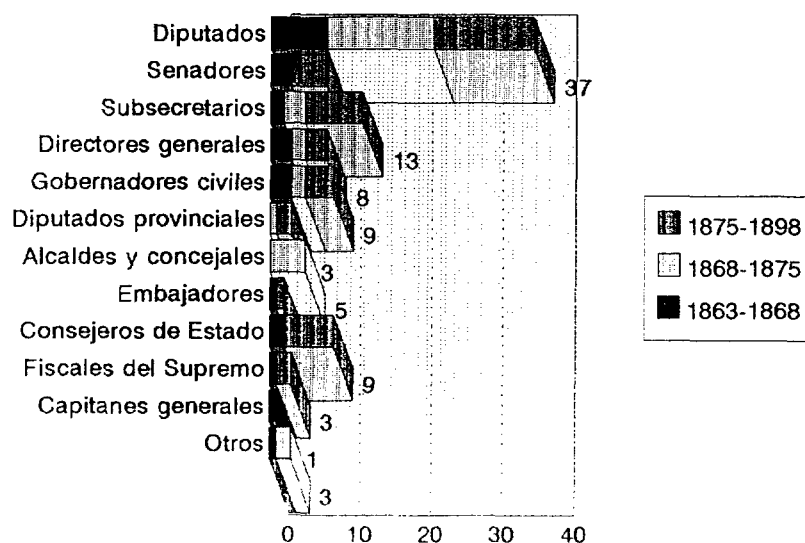
ministerial: cuatro fueron gobernadores civiles, uno embajador, uno fiscal del Tribunal Supremo, dos consejeros de Estado, cinco subsecretarios, uno director general y consejero de Estado, dos desempeñaron los cargos de consejero de Estado y de subsecretario -en un caso en dos ocasiones- , otros dos unieron a ambos cargos el de director general, y, finalmente, uno de ellos llegó a desempeñar sucesivamente con anterioridad a su ascensión ministerial los cargos de director general, subsecretario, consejero de Estado y fiscal del Tribunal Supremo.<sup>336</sup>

Todo ello compatibilizado con una actividad parlamentaria, más o menos intensa, pero siempre omnipresente. Verdadero punto de partida de las carreras políticas del grupo de ministros de nuevo cuño surgidos a lo largo de la Restauración, si bien el 71,4% (diez de los catorce ministros de este periodo) iniciaron su actividad parlamentaria con anterioridad a 1875.

Existe, por tanto, una menor experiencia previa político-administrativa de los ministros de Ultramar surgidos durante el Sexenio, frente a los que accedieron por primera vez al cargo durante la etapa final del reinado de Isabel II y la Restauración. Cuyos *curricula*, más voluminosos, se centran en el desempeño de altos cargos en la Administración del Estado paralelamente al desarrollo de una carrera parlamentaria más o menos intensa. Actividad que, en el caso del Sexenio, se convierte en el único elemento resaltante de gran parte de los

*curricula* ministeriales, junto al hecho de que la iniciación a la actividad política de un buen número de ministros se produjera en ayuntamientos y diputaciones provinciales, fundamentalmente en el caso de los ministros catalanes, extremo que no aparece apenas en el caso de los ministros isabelinos o alfonsinos.

Experiencia político-administrativa previa al ejercicio de la función ministerial



#### Nivel de preparación intelectual y académica.

La siguiente cuestión que hemos de plantearnos hace referencia al grado de formación intelectual y académica de la élite política que encabezó el Ministerio de Ultramar entre 1863 y 1899. ¿Constituía ésta una élite intelectual como los cuadros políticos de estructuras administrativas similares en el extranjero?.<sup>337</sup>

Un primer elemento de análisis, que por si mismo no significa nada pero cotejado con otros datos puede ser indicativo,

viene dado por el promedio de ministros con estudios superiores. Al respecto, ya hemos visto que veintinueve de los treinta y siete ministros de Ultramar cursaron este tipo de estudios (entre los que dominaron de forma abrumadora los licenciados en Derecho); ello significa que al menos el 78,3% de los miembros de este grupo recibieron una formación superior, si bien en dos casos ésta no llegó a culminarse.

Más relevante resulta el elevado número de doctores (ocho en Derecho y uno en Medicina, el 31% del total y el 33,3% de los que acabaron su carrera), entre los que encontramos a cuatro docentes universitarios.

Otro de los criterios empleados habitualmente para determinar el grado de preparación de un grupo determinado, es el análisis del volumen y calidad de la producción periodística y bibliográfica del mismo.

Aplicado al conjunto de titulares de la cartera de Ultramar los resultados son espectaculares: dieciséis presentan una dilatada producción de artículos de diverso tipo en periódicos y revistas de la época (tan solo cuatro se centran exclusivamente en una temática de tipo político); cuatro alumbraron una desbordante producción literaria centrada en el teatro, la poesía o la novela (G. Núñez de Arce, A. López de Ayala, T. Rodríguez Rubí y V. Balaguer, éste último en un ámbito más regional, como uno de los impulsores del denominado "Renacimiento literario ca-

talán"); otros cuatro fueron conocidos tratadistas de Derecho; dos presentan una producción científica de cierta envergadura (en el caso de F. Suñer, sus investigaciones sobre la tisis, que él mismo padecía, tuvieron resonancia científica mundial); cuatro centraron su actividad en el campo de la Historia, con resultados desiguales, y uno en el de la teoría económica.

Fruto de esta actividad fue el elevado número de académicos y miembros de instituciones de tipo cultural: cinco pertenecieron a la Academia de Ciencias Morales y Políticas, dos a la de la Historia, otros dos a la de Jurisprudencia -en un caso como presidente- y dos a la Real Academia de la Lengua: en tanto que otros dos simultanearon su condición de académicos de la Historia y de la Lengua, uno compaginó la presidencia de la Academia de Jurisprudencia con la pertenencia a la de Ciencias Morales y Políticas, y otro la presidencia de las Academias de Historia y de Jurisprudencia con la pertenencia a la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Asimismo encontramos en este grupo a tres presidentes del Ateneo de Madrid, a un catedrático de esta institución y a un director de la Sociedad Económica de Amigos del País.

En conjunto, puede hablarse de un grupo de políticos de elevado nivel intelectual, que no circunscribieron plenamente su actitud al campo de la política, sino que practicaron, en

ocasiones con carácter preferente, una amplia gama de actividades de tipo académico, científico y cultural. Si bien es cierto que si aplicáramos un criterio relativo a la calidad y a la significación posterior de sus actividades intelectuales los resultados serían probablemente menos satisfactorios.

#### **Nivel de preparación en materia colonial.**

Ahora bien, lo anterior no significa necesariamente que los cuadros políticos del Ministerio estuvieran preparados para el ejercicio de la tarea concreta que, en calidad de titulares de la cartera de Ultramar les correspondía: la administración de las vastas posesiones coloniales.

Para precisar este último extremo es necesario que comprobemos si el elevado grado de experiencia político-administrativa previa al ejercicio de la función ministerial y el nivel de preparación académico-intelectual que, como hemos constatado, caracterizaron a la mayoría de este grupo, se corresponden con un grado similar de conocimiento respecto a los asuntos coloniales.

Desde esta óptica, tan solo diez ministros (el 27% del total) tuvieron una experiencia previa sobre alguna de las diversas facetas del gobierno y administración de las colonias.

El mayor número de ellos, a través del desempeño de diversos cargos en la Administración central en materia colonial (seis ministros). De éstos, en cuatro casos se trató de funcionarios que simultanearon las fases iniciales de su carrera política con su actividad como burócratas del Ministerio. Este fue el caso de M. Aguirre, que recorrió diversos peldaños dentro de la Administración central en materia colonial, ascendiendo desde oficial de secretaría a jefe de sección, director general de Administración y Fomento, y, finalmente, vocal ponente de la Junta creada para la reforma de la legislación colonial. También este es el caso de A.M. Fabié, jefe de sección en la Dirección general de Administración y Fomento del Ministerio de Ultramar y vocal de la Junta creada para la organización del gobierno y administración de Mindanao. Así como el de G. Núñez, jefe de sección del Ministerio igualmente, y de S. Albacete, que desempeñó sucesivamente los cargos de jefe de las secciones de Contabilidad y Fomento, de director general de Administración y Fomento y, finalmente, de subsecretario del Ministerio. En tanto que F. León y Castillo y F. Romero accedieron directamente al cargo de subsecretarios, en el primer caso en dos ocasiones.

En tres casos los futuros ministros de Ultramar procedían de altos cargos de la Administración colonial radicada en las colonias. En este sentido, T. Rodríguez desempeñó el cargo de

superintendente de Hacienda en Filipinas, desde el que fue directamente catapultado al Ministerio. Por su parte, J. Gutiérrez, marqués de La Habana, ejerció en dos ocasiones el poder casi absoluto que la legislación confería a los Gobernadores Superiores de Cuba.<sup>338</sup> También las primeras etapas de la carrera de M. Aguirre en la Administración, tuvieron lugar en el Gobierno Superior Civil de Cuba, a las órdenes del marqués de La Habana, quien personalmente le seleccionó para importantes cargos.

M. Suárez por su parte, desempeñó la presidencia de la Sala de Ultramar del Consejo de Estado, con anterioridad a su elevación ministerial. En tanto que J.B. Topete, como gran parte de los militares de su época, tuvo un destino en Cuba entre 1846 y 1849.

Destaca el hecho de que, a excepción de Romero Robledo y León y Castillo, la experiencia en cuestiones ultramarinas de los restantes ministros proviniera del periodo isabelino. Así como que los tres ministros con una dilatada carrera en el Ministerio de Ultramar coincidieran entre 1864 y 1866 como altos funcionarios del mismo.<sup>339</sup> Accediendo, por otra parte, a este Ministerio a lo largo de la Restauración, como primer destino ministerial (y único que desempeñaron en el caso de Albacete y Fabié).

Por otra parte, dentro de este grupo de burócratas de la



Administración dedicada a los asuntos coloniales, periférica y central, encontramos, a la mayoría de los escasos ejemplos de dedicación a cuestiones coloniales con posterioridad al ejercicio del cargo: el marqués de La Habana llegó a ser Gobernador de Cuba en una tercera ocasión, entre 1874 y 1875; T. Rodríguez ejerció la Comisaría Regia de Hacienda en Cuba, paralelamente a su carácter de senador vitalicio y consejero de Estado; S. Albacete fue vocal ponente de la Comisión para la reforma penal de Ultramar; G. Gamazo, por su parte, presidió el Consejo de Ultramar, creado por su sucesor en el Ministerio, lo que le permitió seguir influyendo en la negociación del contrato con la Transatlántica;<sup>340</sup> finalmente, A.M. Fabié presidió el Consejo de Filipinas, entre 1891 y 1894, y tuvo una destacada participación en la organización del Congreso Americanista celebrado en 1886 en Copenhague.

Con la excepción del grupo anterior ninguno de los restantes ministros de Ultramar desempeñó tareas relacionadas con la administración y el gobierno de Ultramar con posterioridad a su mandato. Asimismo, pese a la gran actividad bibliográfica y periodística que este grupo desplegó, tan solo hemos encontrado constancia de la extensión de la misma a cuestiones relativas a la problemática colonial en cuatro casos: las memorias autolaudatorias de su gestión como ministros de V. Balaquer (Mi gestión como ministro de Ultramar, Madrid, 1893, mera ampliación de una

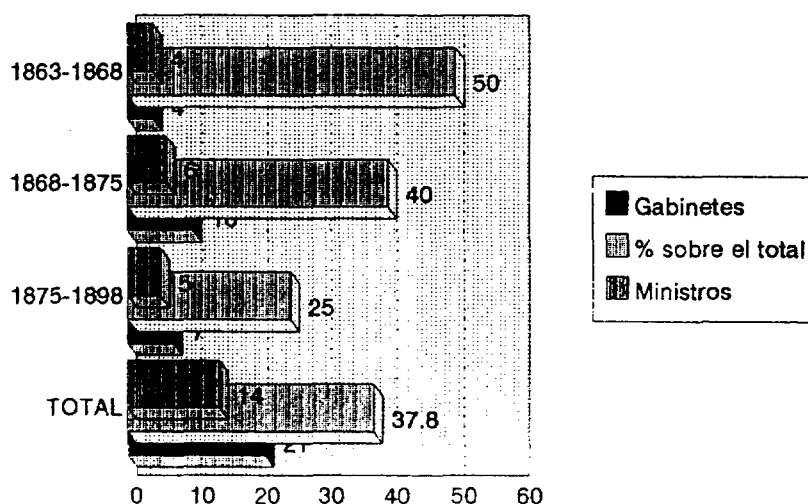
memoria anterior redactada en 1888) de A.M. Fabié (Mi gestión ministerial respecto a la isla de Cuba, Madrid, 1898) y de M. Suárez (El gobierno del ministerio presidido por el señor Posada Herrera con respecto a las provincias de Ultramar, Madrid, 1884); y la más extensa producción del marqués de La Habana, quien trató de compensar la desaparición de los juicios de residencia, con la publicación de sendas memorias exculpatorias sobre su gestión a lo largo de cada uno de sus tres mandatos en Cuba (Memoria acerca del estado político, gobierno y aspiraciones de la isla de Cuba, Madrid, 1853; Ensayo sobre la situación política de la isla de Cuba, Madrid, 1859; y Memoria sobre la guerra de la isla de Cuba, Madrid, 1875), obras en cuya concepción pesó probablemente más, el propósito obsesivo del marqués por rebatir las acusaciones que se le hacían de haber favorecido la trata, que un auténtico interés por la problemática colonial, apenas abordada en profundidad en ninguna de sus obras.

Se trata, por tanto, de un grupo de ministros que, en sus tres cuartas partes, no tuvo experiencia previa alguna respecto al gobierno y administración de las colonias. Ni demostró gran interés por este tema con posterioridad al ejercicio del cargo de ministro de Ultramar

Grado de especialización política en el desempeño de la cartera de Ultramar. Importancia de la misma en el marco de la Administración central del Estado.

El primer elemento que llama la atención es el elevado número de ministros cuyo ejercicio ministerial se limitó al Ministerio de Ultramar, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Grado de experiencia ministerial previo al acceso al Ministerio de Ultramar  
Ministros que circunscribieron su actividad ministerial a la cartera de Ultramar



El hecho de que el 37,8% de la élite estudiada circunscribiera su actuación ministerial de forma exclusiva al ámbito del Ministerio de Ultramar, acaparando esta cartera en el 35% de los gabinetes que se sucedieron a lo largo del período, podría inducir a pensar en la existencia de un grupo de políticos especializados en cuestiones de tipo colonial, cuya actuación al frente del Ministerio abarcaría buena parte del etapa estudiado.<sup>341</sup>

Un análisis en profundidad de los datos disponibles,

demuestra que este grupo no existió. Tanto porque, como ya hemos visto, la mayoría de los cuadros políticos del Ministerio careció de una experiencia previa político-administrativa relativa al ámbito colonial (ésta tan solo se dio entre nueve ministros, de los que solo cuatro forman parte de este grupo de políticos que circunscribieron su carrera ministerial al ámbito del Ministerio de Ultramar); como por el hecho de que, si exceptuamos el caso de A. López de Ayala, los numerosos mandatos disfrutados por los integrantes de este grupo tuvieron un carácter efímero. En este sentido, los ministros que circunscribieron su actividad ministerial al ámbito que nos ocupa presentan promedios de permanencia en el cargo muy inferiores a la media para todo el período (86,4 días), cifra aún menor si nos circunscribimos al análisis de los nueve gabinetes de la I República. Asimismo, el porcentaje de ministros que limitaron su actividad ministerial al desempeño de esta cartera, pese a ser elevado en términos absolutos (37,8% del total), es muy inferior al promedio de especialización en el ejercicio del cargo observable para los restantes ministerios, al menos durante la Restauración (período durante el cual el 74,3% del elenco ministerial desarrolló su actividad en torno a un mismo ministerio).<sup>342</sup>

Consideramos que el hecho de que un elevado número de ministros de Ultramar no dirigiera otros ministerios a lo largo de su carrera política obedecería más bien a dos factores:

En primer lugar al apartamiento de la vida política tras la Restauración, de un elevado número de ministros septembristas, fundamentalmente de los republicanos (también habría que incluir en este grupo a tres ministros republicanos con experiencia previa pero muy reciente en otras carteras: S. Soler, J. Gil y A. Romero).

En segundo lugar al frecuente nombramiento de políticos de segunda fila al frente del Ministerio de Ultramar. Pues, como veremos más adelante, la cartera de Ultramar, con la excepción de determinadas coyunturas fue una de las menos apetecidas por los principales notables de la época, que, salvo ocasiones excepcionales, no la desempeñaron fuera de los momentos iniciales de su carrera. En este sentido, muchos de estos ministros circunstanciales, cuya única función era la de representar a una facción en el seno del gabinete de turno, no tuvieron una proyección política más amplia posteriormente.

De hecho, el grupo de notables que desempeñó la cartera de Ultramar en diversas ocasiones y a lo largo de etapas más prolongadas no circunscribió por completo su actividad ministerial al ámbito del Ministerio de Ultramar, con la excepción de A. López, quien no ejerció otra cartera que la de Ultramar, si bien lo hizo en siete ocasiones (con el Gobierno Provisional, con el último Gobierno de Prim, en dos ocasiones durante el reinado de Amadeo y en tres ocasiones a lo largo de la Restauración). El

resto de los integrantes de este grupo, constituido por M. Becerra, ministro en cinco ocasiones (dos durante la Regencia de Serrano y tres durante la Restauración), V. Balaguer (ministro durante la monarquía amadeísta, el régimen pseudo-republicano de 1874 y la Restauración) y T.M. Mosquera (cuyos dos mandatos se circunscribieron a sendos gobiernos radicales durante el reinado de Amadeo), compatibilizaron el repetido desempeño de la cartera de Ultramar con el fugaz ejercicio de la cartera de Fomento, a lo largo de la década de los setenta. Ello hace que podamos caracterizar a los mismos como un conjunto de ministros, que, sin estar especialmente preparados para el diseño y puesta en práctica de la política colonial, utilizaron esta cartera como instrumento para reforzar su propia influencia política, a través de su participación en el gobierno cuando la coyuntura lo permitió. Dicho de otra manera, fueron "ministeriales de Ultramar", no por su competencia concreta en tales materias, sino porque se especializaron políticamente en el desempeño de dicha cartera.

El escaso peso relativo del Ministerio de Ultramar frente al resto de los ministerios puede deducirse de la utilización de la cartera de Ultramar por un buen número de ministros nóveles como primer escalón en su incipiente carrera ministerial. En este grupo podemos situar hasta diez ministros (incluidos tres futuros presidentes de gobierno: el marqués de La Habana, S. Moret y A. Maura).<sup>343</sup> A los que habría que sumar otros tres ministros, quienes, pese a tener alguna experiencia ministerial previa

(generalmente en el otro ministerio con carácter de "entrada" a la carrera ministerial: el de Fomento), aún se encontraban en las primeras etapas de su incipiente carrera ministerial al acceder a la cartera de Ultramar por primera vez.<sup>344</sup>

De todos ellos tan solo repitieron mandato al frente del Ministerio, con unos *currícula* ministeriales ya consolidados, A. de Castro, S. Moret, C. Martín y A. Cánovas, los dos últimos de forma interina. Este extremo, unido a la existencia de tan solo dos únicos casos, en los que el Ministerio de Ultramar fue dirigido por políticos que disponían de un amplio historial ministerial previo, que, no obstante, no abarcaba a este Ministerio (el de M. Seijas, antiguo ministro de Gobernación, de Comercio, Industria y Obras Públicas, de Hacienda y de Gracia y Justicia, así como el de F. Romero, ministro de Fomento y de Gobernación, en este último caso en múltiples ocasiones) revela la escasa atracción que la cartera de Ultramar ejerció, frente a otras, sobre los notables políticos del período.

## NOTAS

- 1) Escudero, J.A.: Los Secretarios de Estado y del Despacho, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, vol.I, págs.301-304. En esta obra aparece el anteproyecto, con la distribución inicial de asuntos entre las diferentes secretarías. El Decreto definitivo se encuentra en: Novísima Recopilación de las leyes de España, Madrid, 1805, libro III, Título VI, Ley IV.
- 2) García Madaria, J.M.: Estructura de la Administración Central, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pág.14.
- 3) Martínez Cardós, J. y Fernández Espeso, J.: Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones orgánicas. 1705-1936, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972, pág.73.
- 4) García Madaria, J.M., op.cit., pág.18.
- 5) Novísima Recopilación, op.cit., libro III, Título VI, Ley IX.
- 6) Ibid, libro III, Título VI, Ley XII.
- 7) Ibid, libro III, Título VI, Ley XVI.
- 8) Colección de decretos y leyes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias, Madrid, Imprenta Nacional, 1820, vol.II, pág.179.
- 9) Decretos del Rey D.Fernando VII, Madrid, Imprenta Real, 1816, vol.I, págs.102-110.
- 10) Ibid, vol.II, págs.665-666.
- 11) Ibid, vol.III, págs.99-101.
- 12) Decretos y Resoluciones de la Junta Provisional, Regencia del Reino, y los expedidos por su Majestad desde que fue libre del tiránico poder revolucionario, Madrid, Imprenta Real, 1824, vol.VII, pág.147.
- 13) Real Decreto de 28 de septiembre de 1836, en Colección Legislativa de España(C.L.), vol.XXI, págs.433-434.
- 14) "Memoria de Jose de Ahumada sobre la Secretaría del Despacho Universal de Indias, la Dirección General de Ultramar y el Ministerio de Ultramar, a propósito de los derechos al Monte Pío del personal de estas dependencias", en Biblioteca Nacional (B.N.), ms.13228, págs.23-35.
- 15) Preámbulo de un proyecto inédito de creación de un Ministerio de Ultramar en 1841, en Archivo Histórico Nacional (A.H.N), Sección de Ultramar, leg.2443, exp.23, doc.29.
- 16) Borrador del proyecto anterior, en A.H.N., leg.2443, exp.23, doc.31.
- 17) C.L., vol.XL, pág.188. La medida complementaba a la creación de un Ministerio de Comercio, Industria y Obras Públicas, en virtud de un Real Decreto de 28 de enero de 1847.
- 18) C.L., vol.XL, pág.263.
- 19) C.L., vol.LII, pág.12.
- 20) C.L., vol.LII, pág.11. Los expedientes relativos a la cons-



titución de dicha dirección en el seno de la Presidencia del Gobierno pueden consultarse en el Archivo General de la Administración (A.G.A), leg.45, exp.15.010.

21) "Dictamen de la Comisión formada para decidir sobre la pertinencia de un Consejo de Ultramar", en A.H.N, Ultramar, leg.2443, exp.23, doc.9

22) "Exposición del Consejo de Ministros a la Reina sobre la creación de un nuevo Ministerio para las provincias de Ultramar", en A.H.N, Ultramar, leg.2443, exp.2, doc.27.

23) El anteproyecto del Decreto lleva fecha del mes de agosto, dejando en blanco la parte correspondiente al día. A.H.N, Ultramar, leg.2443, exp.2, doc.13.

24) C.L., vol.LIV, p.197. Las competencias respecto a Ultramar adquiridas por la Presidencia del Consejo de Ministros, a raíz de este Decreto, se encuentran esbozadas en: González Mariñas, P.: Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España, Madrid, ENAP, 1974, págs.230-233.

25) A.H.N, Ultramar, leg.2443, exp.1.

26) A.H.N, Ultramar, leg.2443, exp.23.

27) Dicha disposición no aparece en la Colección Legislativa. Existe una referencia a la misma en: Martínez Cardós, J. y Fernández Espeso, J., op.cit., pág.34.

28) A.H.N, Ultramar, leg.2443, exp.2.

29) C.L., vol.LX, pág.121.

30) C.L., vol.LXI, pág.558.

31) C.L., vol.LXII, pág.50. Sobre el caos que reinaba en torno a las cuestiones coloniales en este período, el conde de Tejada de Valdosera, antiguo jefe de sección en la Dirección de Ultramar, manifestaría años más tarde: "Yo era joven pero recuerdo perfectamente cuando los negociados de Ultramar estaban distribuidos en distintos ministerios, apenas se lograba que el ministro despachase un solo asunto sino el último día del correo; y recuerdo también que cuando se creó la Dirección, era frecuente ver al director de Ultramar correr la víspera del correo tras el Ministro de Estado ó de Fomento, ó de Guerra, para que como de limosna le despachasen a la carrera los asuntos que él había ido preparando durante el periodo que mediaba entre un correo y otro". Diario de Sesiones de las Cortes españolas. Senado (D.S.S), Madrid, Imprenta Real, 28 de junio de 1882, pág.2721.

32) Real Decreto nombrando a Eduardo Pacheco ministro de Estado y encomendándole el despacho de la Dirección general de Ultramar, C.L., vol.LXII, pág.194.

33) C.L., vol.LXIII, pág.201.

34) C.L., vol.LXIV, pág.169.

35) "Estudiando atentamente las razones que movieron al Gobierno a proponer á V.M. el planteamiento de la Dirección de Ultramar, ha visto que si bien la más decisiva, la que con mayor esfuerzo se exponía en el preámbulo del Real Decreto de 30 de septiembre de 1851, era la de concentrar los ramos administrativos para mayor facilidad y rapidez del despacho (...) si se hubiera aplicado entonces el principio de la centralización de una manera completa y absoluta, la experiencia no hubiera venido á demostrar que á una concentración á medias é imperfecta es preferible la distribución uniforme en que los negocios de Ultramar se hallaban antes del Real Decreto de 30 de septiembre de 1851". C.L.,

vol.XLVIII, pág.347.

La reforma de la Administración central en materia colonial fue llevada a efecto de forma sorpresiva por el temor a las posibles reacciones que pudiera suscitar la misma. Al respecto, el Consejo de Ministros celebrado el 15 de mayo, tras la lectura por parte del ministro de Fomento de la interpelación que sobre la Administración colonial se disponía a plantear el diputado Feijoo Sotomayor, acordaba, a propuesta del Ministro de Estado, que el Gobierno no debía responder a la misma, aduciendo "razones y motivos en que se interesa el bien público", en Libro de acuerdos del Consejo de Ministros. Años 1854-55, en Archivo de la Presidencia del Gobierno (A.P.G), fol.13.

36) Real Decreto de 14 de julio de 1856, C.L., vol.LXIX, pág.615.

37) Decretos de 14 de julio y de 12 de octubre de 1856, nombrando ministro de Fomento y Ultramar a E. Collado y de Estado y Ultramar a P.J. Pidal, respectivamente. C.L., vol.LXIX, pág.214 y vol.LXX, pág.75.

38) Real Decreto de 7 de noviembre de 1859, C.L., vol.LXXXII, pág.176.

39) A.H.N, Hacienda, leg.3009, exp.109; A.G.A, Hacienda, Clases Pasivas, exp.154.

40) A.G.A, Hacienda, Clases Pasivas, exp.609.

41) Muro, A.: Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano, México, Porrúa, 1989, págs.149-165.

42) A consecuencia de ser incompatible con el art.236 de la Constitución de 1812, restaurada en agosto de 1836, tras el Motín de La Granja. Arbizu, F.: "El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)", en Actas del I Symposium de Historia de la Administración, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, págs.387-408.

43) "Corporaciones que han intervenido en el gobierno y administración de las provincias de Ultramar", en B.N., mss.13228, pág.17.

44) El Real Decreto de creación es de 3 de julio de 1841, en *ibid*, pág.18. El anteproyecto de creación de una Junta Suprema de Gobierno de Ultramar a fin de que "revisando las leyes de Indias proponga las que han de quedar vigentes, las que hayan de separarse ú omitirse, por haber caído en desuso, por haber sido derogadas, ó por no convincentes, y las que deban sustituir á éstas, todo con el fin de lograr por este medio el entero cumplimiento del artículo segundo de los adicionales á la Constitución de 1837", en Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (A.M.A.E), leg.H/2892, exp.36

45) C.L., vol.XLIV, pág.196.

46) C.L., vol.XLIV, pág.193.

47) A.H.N, Ultramar, leg.2443, exp.23, doc.40.

48) Art.3 del Real Decreto de 30 de septiembre de 1851, C.L., vol.XLIV, pág.197. Este extremo era matizado por un Real Decreto de 31 de diciembre de 1851, que ordenaba pasar copia a la Dirección de Ultramar de aquellas disposiciones que afectaran a

las colonias con el fin de aumentar la coordinación entre ambos organismos, en Presidencia del Consejo de Ministros: Consejo y Dirección de Ultramar, Madrid, Imprenta Nacional, 1853, pág.20.

49) El original de esta disposición se encuentra en A.H.N, Ultramar, leg.2443, exp.1, doc.28.

50) A.H.N, Ultramar, leg.2443, exp.2, doc.37.

51) C.L., vol.LX, pág.121.

52) C.L., vol.LVIII, pág.95.

53) C.L., vol.LX, pág.121.

54) Inicialmente se dispuso el reparto de los diversos asuntos que eran competencia del suprimido Consejo de Ultramar entre las distintas secciones del Consejo Real (Real Decreto de 29 de septiembre de 1851). Posteriormente, se restableció la antigua Sección de Ultramar, que pasó a entender sobre todas las materias del antiguo Consejo de Ultramar (art.6 del Real Decreto de 17 de mayo de 1854, C.L., vol.LXII, pág.50).

55) Sería restablecido en mayo de 1856, desapareciendo definitivamente en julio de 1958. "Corporaciones que han...", mss. cit, págs.18-19.

56) C.L., vol.LXIII, pág.120.

57) C.L., vol.LXV, pág.709.

58) "Corporaciones que han...", mss.cit., pág.20.

59) Art.67 de la Ley de 14 de julio de 1858, en Ibid, pág.20.

60) Interpelación de Antonio Ríos Rosas al Gobierno, en Diario de Sesiones de las Cortes españolas. Congreso de los Diputados (DSC), Madrid, Imprenta Real, 11 de abril de 1861. Sobre la disidencia de Ríos Rosas y las dificultades que ocasionó a la Unión Liberal, vid. Nido y Segalera, J.: Historia política y parlamentaria del Excmo Sr.D. Antonio de los Ríos y Rosas, Madrid, Congreso de los Diputados, 1913, págs.590 y ss.

61) D.S.C., 11 de abril de 1861. La ambigua respuesta de O'Donnell no debe sorprendernos, pues las estrechas relaciones de éste con la oligarquía antillana han sido constatadas en diversos estudios. Al respecto vid.: Piqueras, J.A.: La Revolución Democrática (1868-1874). Cuestión social, colonialismo y grupos de presión, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, pág.277.

62) C.L., vol.LXXXIX, pág.337.

En tanto el Ministerio se organizaba, una Real Orden de 20 de mayo de 1863 disponía la creación de una plaza de subsecretario, que reemplazara al director general de la Dirección suprimida. Pese a ello, el primer individuo en acceder a este cargo lo hizo todavía a título de director interino (Real Decreto de 26 de mayo de 1863), en A.M.A.E, leg.H/1260.

63) Ibid.

64) El Diario Español, Madrid, 26 de junio de 1863.

Para el estudio de la adscripción ideológica de la prensa de este período y de su evolución, vid. Gómez Aparicio, P.: Historia del periodismo español. Desde la Gaceta de Madrid (1661) hasta

el destronamiento de Isabel II, Madrid, Editora Nacional, 1967.

65) La Iberia.Diario político, Madrid, 22 de mayo de 1863.

66) La Discusión, Madrid, 22 de mayo de 1863.

67) La España, Madrid, 22 de mayo de 1863.

68) La Época, Madrid, 21 de mayo de 1863.

69) La Iberia, 22 de mayo de 1863.

70) Las Novedades, Madrid, 22 de mayo de 1863.

71) El Eco del País, Madrid, 22 de mayo de 1863.

72) La España, 22 de mayo de 1863.

73) La América, Madrid, 22 de mayo de 1863.

74) La Iberia, 22 de mayo de 1863.

75) Las Novedades, 22 de mayo de 1863. El Gobierno Miraflores estaba compuesto por unionistas disidentes, agrupados en torno a las facciones lideradas por los hermanos Concha y Cánovas, vid. Durán, N.: La Unión Liberal y la modernización de la España isabelina.Una convivencia frustrada.1854-1868, Madrid, AKAL, 1979, pág.123.

76) La Discusión, 22 de mayo de 1863

77) La España, 22 de mayo de 1863

78) Ibid.

79) El Eco del País, 22 de mayo de 1863

80) La Época, 21 de mayo de 1863

81) El Reino, Madrid, 21 de mayo de 1863.

82) El Constitucional. Periódico político, Madrid, 21 de mayo de 1863.

83) La Discusión, 22 de mayo de 1863

84) La América, 22 de mayo de 1863

85) Ibid.

86) En este sentido, numerosos juristas criticaron de forma recurrente la ineficacia del Ministerio, sobre todo a la hora de elaborar el cuerpo legislativo especial establecido por los sucesivos ordenamientos constitucionales. Vid. Martínez, M.: "Sobre la legislación ultramarina", en Diccionario de la Administración, Madrid, 1887, págs.VI-X.

87) Los choques entre ambos ministerios con motivo de la renegociación del contrato con La Compañía Trasatlántica en 1885-87, han sido estudiados en: Hernández Sandoica, E.: Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración, Madrid, UCM, 1982, págs.856-1033. Un segundo conflicto entre ambos ministerios, en materia de competencias sobre servicios postales ultramarinos, fue solventado por una Real Orden de 1 de abril de 1891. Vid. Martínez Alcubilla, M., op.cit, Apéndice de 1891, Madrid, 1892, pág.415.

88) Sobre las competencias reconocidas en 1872 al Ministerio de Ultramar en materia de negociación de tratados internacionales, en lo que se refería a las provincias de Ultramar, vid. la serie "Negocios de Estado" de la Sección de Ultramar del Archivo del Consejo de Estado (A.C.E). No es pues de extrañar que la colaboración entre ambos ministerios con motivo de la Guerra de

los Diez Años, en materia de gestiones exteriores y de inteligencia fuera muy intensa. Sobre este extremo vid. también A.M.A.E, leg.H/1260. Por otra parte, dichas competencias acabaron provocando la aparición de un departamento especializado en el seno del Ministerio a través de una Real Orden de 19 de septiembre de 1887, en Martínez Alcubilla, M., op.cit., Apéndice de 1887, Madrid, 1888, pág.446.

89) Los conflictos de competencias con el Ministerio de Hacienda, provocados por la asignación de la gestión y elaboración de los presupuestos coloniales al Ministerio de Ultramar, fueron continuos, si bien de escasa importancia. Citar una relación completa de los mismos sería exhaustivo. Valga como ejemplo del conflicto tipo entre ambos entes, el resuelto por una real Orden de 17 de diciembre de 1872, relativo a la gestión de los haberes descontados al personal del Ministerio con motivo de la guerra colonial. En esta ocasión el expediente fue resuelto a favor del Ministerio de Ultramar. Vid. C.L., vol.CIX, pág.56.

90) Sobre las atribuciones omnímodas de los gobernadores coloniales vid. Espadas, M.: "El factor ultramarino en la formación de la mentalidad militar española", en Estudios de Historia Social, nº 44/47, (1988), pág.314. Incluso en fecha tan tardía como 1886, se confirmó a los gobernadores político-militares de la nueva colonia de las Carolinas la potestad de suspender en su aplicación o de modificar las órdenes procedentes del Gobierno General de Filipinas, del cual dependía dicha colonia. Real Decreto de 5 de marzo de 1886, en Elizalde, M.D.: España en el Pacífico. La colonia de las islas carolinas (1885-1899), Madrid, CSIC, 1992, pág.55.

91) La política universitaria aplicada por el Ministerio de Ultramar en la isla de Cuba sufrió el intervencionismo de los capitanes generales coloniales, quienes, al amparo de las facultades excepcionales con que estaban investidos, alteraron aquélla en diversas ocasiones, como puede apreciarse en el capítulo IV de este trabajo.

92) Beneyto, J.: Historia de la Administración Española e Hispanoamericana, Madrid, Aguilar, 1973, págs.573-581.

93) Decretos de 2 de julio de 1867 y de 14 de mayo de 1869, en C.L., vol.XLVIII, pág.11 y vol.CI, pág.619, respectivamente.

94) Ambos mecanismos establecían la posibilidad de prorrogar los presupuestos de las provincias ultramarinas durante varios ejercicios, así como la de arbitrar créditos extraordinarios y supletorios. C.L., vol.CV, pág.885.

95) "Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales", art. segundo adicional de la Constitución de 1837, reproducido por el art.80 de la Constitución de 1845, los arts.108 y 109 de la Constitución de 1869 y los arts.89 y transitorio del Título XIII de la Constitución de 1876. Esteban, J.: Las Constituciones españolas, Madrid, Taurus, 1981, págs.114, 129, 153 y 190 respectivamente. Tan solo el proyecto constitucional de 1873 hubiera sido ajeno a esta dinámica de haberse aprobado. Pues su

art.1 reconocía a Cuba y Puerto Rico como estados federados dentro del marco de una organización federal del Estado Español. Dicho proyecto formaba parte del programa de Pi y Margall respecto al problema cubano. Para llevarlo a cabo, Pi creó una comisión que demarcase los futuros estados de la Federación Española, paralelamente a la labor de la comisión encargada de redactar el proyecto de constitución, vid. Jutglar, A.: Pi y Margall y el federalismo español, Madrid, Taurus, 1975, vol., pp.504- 516. Sobre la actitud de los republicanos federales hacia el problema colonial vid. López Cordon, M.V: El pensamiento político internacional del federalismo español, Barcelona, Planeta, 1975, págs.289-314.

96) A.H.N, Ultramar, leg.2427, exp.9.

97) A.H.N, Ultramar, leg.2428, exp.35.

98) La casa fue alquilada al Duque de Sessa en 1861 por diez años. El Ministerio la desalojó en enero de 1866, permaneciendo desocupada hasta marzo de 1867, cuando se ubicó en ella la Capitanía General de Castilla La Nueva. El Ministerio de Ultramar hubo de satisfacer parte de los alquileres de este lapso. A.H.N, Ultramar, leg.2427, exp.9.

99) Se trataba de una maniobra del Gobierno para obtener fondos suplementarios, que fue presentada a la opinión pública como una "graciosa cesión" de propiedades de la reina al Estado. Castelar, en su famoso artículo: "El Rasgo", denunció la verdadera naturaleza de la Ley sobre la desamortización de una parte del Patrimonio Real en beneficio del Erario Público. La Democracia, Madrid, 21 de febrero de 1865.

100) A.H.N, Ultramar, leg.2461<sub>2</sub>, exp.3 y 4.

101) Se conservan dos peticiones de la Mayordomía Mayor en tal sentido, con fecha de 13 de febrero y 23 de octubre de 1871. A.H.N, Ultramar, leg.2461<sub>2</sub>, exp.3 y 4.

102) A.H.N, Ultramar, leg.2462, exp.12.

103) C.L., vol.LXXXIX, pág.521.

104) C.L., vol.LXXXIX, pág.369.

105) Real Decreto de 14 de marzo de 1865, en C.L., vol.XCIII, pág.281.

106) Real Decreto de 30 de junio de 1865, en C.L., vol.XCIII, pág.704.

107) Sánchez Jiménez, J.: La España Contemporánea (1808-1874), Madrid, Istmo, 1991, vol. I, pág.447.

108) Real Decreto de 28 de enero de 1866, en Gaceta de Madrid, 29 de enero de 1866.

109) García Madaria, J.M., op.cit., págs.146-147.

110) Real Decreto de 1 de agosto de 1866, en C.L., vol.XCVI, pág.209.

111) Dicha propuesta sería realizada a través del dimisionario gobernador Lersundi. Pirala, A.: Historia Contemporánea de España. Anales desde 1843 hasta el fallecimiento de D.Alfonso XII, Madrid, Ed. Felipe González, 1893, vol.II, pág.185.

- 112) Sobre la autonomía de la Administración periférica en esta etapa, vid. la controversia entre el ministro de Ultramar y el gobernador Manzano en el verano de 1867. A.H.N, Ultramar, leg.3555.
- 113) C.L., vol.XCVIII, pág.11.
- 114) Gaceta de Madrid, 15 de octubre de 1868.
- 115) Los gastos de la Administración central en materia ultramarina pasaron de significar el 1,51% de los gastos totales de la Administración central del Estado en el ejercicio 1868/69, a suponer tan solo el 1,13% de los mismos durante el ejercicio 1869/70.
- 116) Arts.6 y 7 del Real Decreto de 14 de mayo de 1869, reorganizando la Sala de Indias del tribunal de Cuentas, en C.L., vol.CI, pág.620.
- 117) C.L., vol.XCIX, p.917 y vol.C, pág.807.
- 118) C.L., vol.CII, pág.339.
- 119) Afectaron a todos los ministerios, fundamentalmente a los de Estado y Gobernación. Vid. García Madaria, J.M., op.cit., pág.159. Este autor no cita, sin embargo, al Ministerio de Ultramar, sin duda el departamento de la Administración central en donde los recortes fueron más amplios, llegando a provocar la disolución de la estructura tradicional en secciones o direcciones.
- 120) Propuesta del diputado Santos de reducir a cinco las carteras ministeriales, en El Imparcial, 23 de mayo de 1869.
- 121) D.S.C., 25 de abril de 1869.
- 122) Sobre la filiación de Fernández Vallín, vid.: Nieto, R.: Dignidades nobiliarias en Cuba, Madrid, ICH, 1954, pág.358. Sobre la alianza implícita entre la Unión Liberal y la oligarquía antillana, vid.: Piqueras, J.A., op.cit., págs.284 y 338.
- 123) El bloqueo de la aplicación de la Ley Moret por Caballero de Rodas durante más de tres meses ejemplifica la autonomía disfrutada por la Administración periférica durante este período. La correspondencia cruzada entre el ministro de Ultramar y el gobernador de Cuba por este motivo, puede consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.3554.
- 124) C.L., vol. CII, págs.339-340.
- 125) Decreto de 15 de diciembre de 1869, en Gaceta de Madrid, 17 de diciembre de 1869.
- 126) La crisis del verano de 1869 atravesó dos fases bien definidas. En julio de 1869 se produjo una propuesta de mediación, cuyo vehículo fue el embajador de Estados Unidos. En ella el Gobierno Grant proponía a España garantizar una indemnización de 100 millones de dólares a cambio de la concesión de la independencia a la isla. Las negociaciones tuvieron un carácter secreto (hasta el punto de que el propio ministro de Ultramar estuvo al margen de las mismas). La propuesta no fue mal recibida por Prim, quien, junto a Silvela, acordó preparar a la opinión pública a través de una campaña de prensa para la eventualidad

de un abandono español de Cuba. La formalización de la propuesta a través de la nota Sickles en septiembre de 1869 obligó a Prim a dar marcha atrás, negando toda negociación anterior. Alvarez, L.: La diplomacia bismarckiana ante la cuestión cubana, Madrid, CSIC, 1988, págs.27-49.

127) Fracasado el intento de resolución de la crisis colonial a través de un acuerdo secreto hispano-norteamericano, Prim, convencido de la conveniencia de abandonar la isla, intentó llegar a un consenso con los separatistas. Una primera aproximación tuvo lugar a mediados de 1870 a través del reformista cubano Nicolás Azcárate. A fines de 1870, Prim (de acuerdo con Rivero y Moret) envió la misión negociadora de Miguel Jorro. El asesinato de Prim y la remisión de la presión norteamericana hicieron fracasar el intento. Tuñón, M.: Estudios sobre el XIX español, Madrid, Siglo XXI, 1972, págs.131-133.

128) C.L., vol.CIV, pág.9.

129) Dicho sistema político-administrativo no habría podido mantenerse sin la existencia de un acuerdo tácito entre el Gobierno metropolitano y la mayoría de la oligarquía hispano-cubana, cuyo proceso de reproducción patrimonial, estatus social y control político dependían del mantenimiento del sistema implantado por la metrópoli. Como bien señalan Bahamonde y Cayuela, la base del pacto colonial trascendería el simple compromiso de mantenimiento de la esclavitud, extendiéndose a la delegación por el Estado en este grupo del control de la Administración periférica, vid. Bahamonde, A. y Cayuela, J.: Hacer las Américas. Las élites coloniales españolas en el siglo XIX, Madrid, Alianza, 1992, pág.142.

130) C.L., vol.CIV, pág.80.

131) Fundamentalmente por el de Gobernación. Decreto de 25 de abril de 1870, en C.L., vol.CIII, pág.149.

132) C.L., vol.CIV, pág.81.

133) C.L., vol.CVI, pág.603 y vol.CVII, pág.1157.

134) C.L., vol.CVI, pág.603.

135) Por este decreto desaparecía la Sección Novena de los Presupuestos Generales del Estado, quedando la financiación del Ministerio de Ultramar a cargo de los presupuestos de las provincias de Ultramar. C.L., vol.CVII, pág.455.

136) Dicho despegue presupuestario no se produciría hasta la regularización de los presupuestos coloniales en 1878. Entre esta fecha y 1898 el presupuesto del Ministerio se incrementó en un 79,1%, el mayor crecimiento de un órgano de la Administración central en términos relativos y el segundo en términos absolutos.

137) C.L., vol.CVI, pág.737, vol.CVII, pág.455 y vol.CVIII, pág.353.

138) Dichas restricciones afectaron a todos los ministerios, fundamentalmente a los de Gobernación y Gracia y Justicia. García Madaria, J.M., op.cit., págs.165-166.

139) La reducción alcanzó a todos los niveles de la Administración, pues los ministros vieron reducido su sueldo de 30.000



a 25.000 ptas anuales, sufriendo el resto del personal del Ministerio aumentos en las retenciones impositivas sobre su sueldo que oscilaron entre un 12% y un 20%. Reales Decretos de 7 de octubre de 1870 y 29 de septiembre de 1871, en C.L., vol.CVII, págs.774-75 y 644-645.

140) Decreto de 27 de marzo de 1873, en Gaceta de Madrid, 30 de marzo de 1873.

141) C.L., vol.CXI, pág.91 y Gaceta de Madrid, 22 de agosto de 1873.

142) C.L., vol.CXI, pág.491.

143) A raíz del Decreto de 3 de marzo de 1873, se cambiaba la denominación de subsecretario por la de secretario general. Gaceta de Madrid, 6 de marzo de 1873.

144) Al respecto M.V. López Cordón llega a afirmar: "En Cuba el poder de la República nunca llegó a ser efectivo de hecho". López Cordón, M.V.: La Revolución de 1868 y la I República, Madrid, Siglo XXI, 1976, pág.66.

145) "Más para la realización de sus propósitos, el Poder Ejecutivo debe formar juicio exacto, sin atenerse solamente á los pareceres de ilustradas corporaciones consultivas y de las dignísimas Autoridades de las Antillas, y por ello ha decidido que el Ministro de Ultramar visite estas provincias; se entere de sus necesidades, y resuelva ó prepare las medidas que han de asegurar su paz y prosperidad." Decreto de 14 de octubre de 1873, en C.L., vol.CXI, pág.597. La comunicación oficial de Castelar al ministro, disponiendo su visita a Cuba, se encuentra en A.G.A, leg.47, exp.14.-152. Entre tanto, J. Gil, Ministro de Fomento, desempeñaría la dirección interina de este Ministerio, produciéndose así una cierta duplicidad de funciones en la cúspide de este organismo. Que fue una decisión meditada, lo prueba el hecho de que ya el 24 de septiembre se había comunicado a Pieltain que el "ministro tendría el gusto de visitar esa provincia", Pieltain, C.: La isla de Cuba desde mediados de abril a fines de octubre de 1873 por el Teniente general Pieltain, Madrid, La Universal, 1879, pág.279.

146) C.L., vol.CXI, pág.1053.

147) C.L., vol.CX, pág.1437.

148) El dictamen de la Comisión creada con este motivo puede estudiarse en el Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional, (D.S.A.N), Madrid, Imprenta Nacional, 10 de agosto de 1873.

149) C.L., vol.CXII, pág.28.

150) Decreto de 6 de enero de 1874, en C.L., vol.CXII, pág.30.

151) C.L., vol.CXIII, pág.569.

152) Sobre la incidencia de los grupos de presión hispano-cubanos en el advenimiento de la Restauración, puede encontrarse en: Espadas, M.: Alfonso XII y los orígenes de la Restauración, Madrid, CSIC, 1975.

153) C.L., vol.CXIV, pág.147.

154) Dicha reestructuración afectó a los ministerios de Estado, Gobernación y Ultramar. García Madaria, J.M., op.cit., págs.177-178.

155) Gaceta de Madrid, 27 de abril de 1875.

- 156) Gaceta de Madrid, 4 de mayo de 1876.
- 157) C.L., vol.CXXIII, pág.260.
- 158) En el preámbulo del Real Decreto se hace referencia a la imposibilidad de una nueva reducción de plantilla: "Animado siempre de aquel propósito, y con la esperanza de poder reducir a menores proporciones la dotación del personal que constituye la Secretaría del Ministerio, estudió en detalle el organismo del servicio, para proceder con seguridad á lo que fuese ventajoso por todos los conceptos. De ese estudio se ha derivado la certeza de que no puede llegarse á mayores reducciones que las llevadas á término por dignos antecesores del que suscribe".
- 159) El art.85 de la Constitución de 1876 establecía la posibilidad de prorrogar los presupuestos de Ultramar durante varios ejercicios si el gobierno lo estimaba oportuno. Esta vía había sido establecida con anterioridad por el art.27 del Real Decreto de 12 de septiembre de 1870, que el mencionado precepto constitucional se limitaba a copiar.
- 160) C.L., vol.CXXIV, pág.468.
- 161) Ibid.
- 162) Gaceta de Madrid, 24 de abril de 1882.
- 163) C.L., vol.CXXVIII, pág.654.
- 164) Con ocasión de dichas reformas se creaban nuevas dependencias en los ministerios de Hacienda y Gobernación. El elemento más relevante de dichas reformas fue, no obstante, la creación de dos nuevos departamentos ministeriales: el Ministerio de Instrucción Pública y de Ciencias, Letras y Bellas Artes y el de Obras Públicas, Agricultura, Industria y Comercio. Ambos surgían de la división del antiguo Ministerio de Fomento. Si bien, la aparición de los nuevos ministerios no tendría lugar hasta la Ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1900.
- 165) No hemos encontrado este decreto en la Colección Legislativa ni ha sido publicado en la Gaceta. La única referencia al mismo aparece en la Exposición previa a una Real Orden de 19 de septiembre de 1887.
- 166) Martínez Alcubilla, M., op.cit., Apéndice de 1887, Madrid, 1888, pág.446.
- 167) C.L., vol.CXXXIII, pág.174.
- 168) Real Decreto de 28 de septiembre de 1889, en Martínez Alcubilla, M., op.cit., Apéndice de 1890, Madrid, 1891, págs.838-839. La incidencia que, sobre la función pública tuvo la multiplicación de estatutos particulares en el seno de la Administración, ha sido estudiada en: Carrasco, C.: La burocracia en la España del XIX, Madrid, IEAL, 1975.
- 169) Gaceta de Madrid, 4 de noviembre de 1889.
- 170) Martínez Alcubilla, M., op.cit., Apéndice de 1890, Madrid, 1891, pág.22.
- 171) El negociado dependía administrativamente del Ministerio de Ultramar, pero su financiación correspondía a los presupuestos del Ministerio de Gobernación, siendo su personal designado por aquel ministerio. C.L., vol.CXLIII, pág.1366.
- 172) Gaceta de Madrid, 9 de enero de 1890 y C.L., vol.CL,

pág.857.

173) Gaceta de Madrid, 2 de febrero de 1889, 18 de septiembre de 1889 y 2 de marzo de 1890. Martínez Alcubilla, M., op.cit., Apéndice de 1891, Madrid, 1892, pág.718.

174) Real Decreto de 8 de enero de 1892, en C.L., vol.CXLIX, pág.24.

175) Art.23 de la Ley de Presupuestos de Cuba para el ejercicio 1893/94, en C.L., vol.CLII, pág.91.

176) El proyecto de ley sobre reformas en Cuba y Puerto Rico fue llevado al Congreso el 3 de junio de 1893, pero no sería aprobado por la propia mayoría liberal. Para Rafael Labra "los liberales y el señor Sagasta cometieron el error de llevar al Congreso el proyecto de reformas del señor Maura sin la idea o voluntad de realizarlas", Labra, R.M. De: La crisis colonial de España, Madrid, 1901, Tip. A. Alonso, pág.250. La clave de esta extraña actitud podría estar en la explicación que nos proporciona J. Varela, para quien el proyecto de Maura obedecería a una maniobra de la facción gamacista para aumentar su peso político dentro del Partido Liberal, forzando para ello una crisis política de la que pensaba salir reforzada. Varela, J.: Los amigos políticos: Partidos, elecciones y caciquismo en la España de la Restauración (1875-1900), Madrid, Alianza, 1977, pág.306.

177) A principios de 1895 se consensuó en las Cortes un proyecto de reforma para las antillas inicialmente basado en el elaborado por Maura en 1893. La fórmula del consenso desvirtuó las líneas maestras de aquel. El apoyo del Partido Conservador significaba que las modificaciones introducidas sobre el régimen colonial no revestirían un carácter radical. Un análisis del proceso puede encontrarse en: Serrano, C.: Final del Imperio: España 1895-1898, Madrid, Siglo XXI, 1984, págs.7-18.

178) Gaceta de Madrid, 10 de julio de 1895.

179) Gaceta de Madrid, 26 de agosto de 1895.

180) Ya a principios de 1897 el Gobierno Cánovas había esbozado un tímido proyecto de reforma administrativa, que se iría aplicando conforme Weyler "pacificase" las diferentes provincias. Vid. Refundación de las bases de la Ley de 15 de marzo de 1895 y de las del Real decreto de 29 de abril de 1897, Madrid, Viuda de M. Minuesa, 1897. No obstante dichas reformas, ampliación matizada de las de 1896 fracasaron. Este extremo llevará al Gobierno Sagasta-Moret a conceder en noviembre una amplia autonomía a las Antillas: sufragio universal, equiparación a la metrópoli en el disfrute de los derechos fundamentales y, sobre todo, amplias competencias en materia comercial y arancelaria. Con ello, España desmontaba de hecho las estructuras de dominio colonial a cambio de seguir detentando la soberanía sobre estos territorios. Sobre el nuevo modelo político-administrativo de las Antillas vid. Ministerio de Ultramar: Decretos estableciendo el régimen autonómico en Puerto Rico, Madrid, Imp. de Minuesa de los Ríos, 1897.

181) D.S.C, 25 de abril de 1869, pág.1134.

- 182) La propuesta del diputado Santos de reducir a cinco las carteras ministeriales puede encontrarse en El Imparcial, 23 de mayo de 1869.
- 183) C.L., vol.CII, pág.339.
- 184) Sobre este tema vid. Sánchez, A.: La estructura administrativa del Estado en materia colonial y las posesiones del Golfo de Guinea (1858-1899)", en Estudios Africanos, nº14-15, 1994, págs.84-85.
- 185) D.S.C, 15 de diciembre de 1876, págs.4084-4085.
- 186) D.S.C, 12 de junio de 1880, págs.4748 y 4755.
- 187) D.S.C, 20 de junio de 1882, pág.4647.
- 188) D.S.S, 20 de junio de 1882, pág.2640.
- 189) D.S.S, 20 de junio de 1882, págs.3622-3623.
- 190) Sobre la filiación política de los diputados y senadores elegidos en dicha legislatura bajo las siglas de la Unión Constitucional vid. A.H.N, Ultramar, leg.4802.
- 191) El ministro de Ultramar León y Castillo se opuso a la conveniencia de dicha supresión, manifestando que ello conllevaría descuidar los asuntos coloniales como había sucedido antes de 1863. Vid. D.S.S, 26 de junio de 1882, pág.2650. En esta cuestión era secundado por el senador conservador conde de Tejada de Valdosera. Vid. D.S.S, 28 de junio de 1882, págs.2821-2822.
- 192) D.S.S, 21 de julio de 1883, págs.3299-3300.
- 193) D.S.S, 21 de julio de 1883, págs.3288 y ss.
- 194) D.S.C, 25 de mayo de 1888, pág.3675.
- 195) D.S.C, 11 de febrero de 1889, pág.636.
- 196) D.S.C, 11 de febrero de 1889, pág.637. Sobre las teorías *identistas* de Manuel Fernández de Castro vid. Cabrera, R.: Cuba y sus jueces, La Habana, 1887, pág.187.
- 197) D.S.C, 11 de febrero de 1889, pág.641.
- 198) Las declaraciones del diputado Pando en D.S.C, 13 de mayo de 1890, págs.5158-5159; las del marqués de Muros en D.S.S, 11 de febrero de 1889, págs.628-630.
- 199) D.S.C, 21 de febrero de 1890, págs.1677-1679.
- 200) D.S.S, 30 de mayo de 1890, págs.3155-3156.
- 201) D.S.S, 28 de mayo de 1890, pág.3125.
- 202) D.S.S, 30 de mayo de 1890, pág.3157.
- 203) D.S.S, 30 de mayo de 1890, pág.3154.
- 204) Leyes de 17 de mayo y 30 de junio de 1898, en C.L., vol.I (1898), págs.408 y 628-629.
- 205) Gaceta de Madrid, 10 de febrero de 1899.
- 206) Gaceta de Madrid, 11 de febrero de 1899.
- 207) La disposición aparece con defectos de forma en la Gaceta de Madrid del 16 de febrero de 1899, siendo rectificada por la Gaceta del 18 del mismo mes.
- 208) Gaceta de Madrid, 4 de marzo de 1899.
- 209) La Época, Madrid, 11 de febrero de 1899.
- 210) El Imparcial, Madrid, 11 de febrero de 1899.

- 211) La Época, 11 de febrero de 1899.
- 212) Gaceta de Madrid, 27 de abril de 1899.
- 213) Según J.M. Jover, la venta de los archipiélagos asiáticos a Alemania en 1899 no sería un acto estrictamente bilateral, sino el producto de un acuerdo global de reparto del imperio colonial español entre las potencias. Al respecto, pese a que la venta no tuvo lugar hasta el 12 de febrero de 1899, el proceso de negociaciones fue paralelo al de la liquidación del resto del imperio y no un epítome de éste. Así lo confirmarían sendos acuerdos secretos, suscritos entre los gobiernos alemán y español, el 10 de septiembre y el 10 de diciembre de 1898. Jover, J.M.: Teoría y práctica de la redistribución colonial, Madrid, FUE, 1979, pág.36 y ss. En este mismo sentido vid. De la Torre, R.: "Filipinas y el reparto de Extremo Oriente en la crisis de 1898", en El Extremo Oriente Ibérico. Investigaciones históricas: metodología y estado de la cuestión, Madrid, CSIC, 1989, págs.509-523. Sobre este tema debe también consultarse Togores, L.E.: "Imperialismo, relaciones internacionales y derecho internacional en extremo Oriente (Filipinas), 1830-1898/1914", en Quinto Centenario, nº16, 1990, págs.141-172.
- 214) Pese a una consulta exhaustiva de la prensa representativa del momento no hemos encontrado en la misma más que referencias escuetas del tipo de las citadas, cuando no un vacío de información.
- 215) Vid. Mesa, R.: La idea colonial en España, Valencia, Ed. Fernando Torres, 1976, págs.89-99. También en Jover, J.M., op.cit., págs.8-9.
- 216) Real Decreto de 19 de septiembre de 1862, en C.L., vol. LXXXVIII, pág.448
- 217) C.L., vol.CII, pág.193.
- 218) C.L., vol.CII, pág.819.
- 219) C.L., vol.CII, págs.819-820.
- 220) Preámbulo al Decreto de 4 de diciembre de 1870, en C.L., vol.CV, pág.853.
- 221) "Francia, Holanda é Inglaterra tienen cuerpos consultivos que, al lado de la dirección administrativa de sus colonias, no sólo les aconsejan con acierto, sino que puede decirse que han determinado el poder y la riqueza de su régimen colonial, especialmente en los dos últimos países", en C.L., vol.CV, pág.854.
- 222) C.L., vol.CV, pág.853.
- 223) Para una visión general sobre este episodio vid. el trabajo de Cabrero, L.: "Filipinas y el Pacífico español en la España de Ultramar", en Jover, J.M.(dir.): Historia de España, Madrid, Espasa Calpe, 1981, vol.XXXIV, págs.979-1002.
- 224) C.L., vol.CVIII, pág.323.
- 225) C.L., vol.CXXIV, pág.646.
- 226) C.L., vol.CVI, pág.808.
- 227) C.L., vol.CVIII, pág.323 y C.L., vol.CXXXIV, pág.292.
- 228) C.L., vol.CVI, pág.808.
- 229) Martínez Alcubilla, M., op.cit., Apéndice de 1887, Madrid,

1888, pág.27 y ss.

230) La sección de Cuba constaba de cuatro vocales en representación de la Administración colonial y otros cuatro en representación de la Administración central. En la misma proporción se encontraban los seis vocales de Puerto Rico. En tanto que la sección de Filipinas, constaba de nueve vocales en representación de los intereses locales y solo tres procedentes de la Administración central. Art.8 del Real Decreto de 31 de diciembre de 1886, en Martínez Alcubilla, M., op.cit., apéndice de 1887, Madrid, 1888, pág.29.

231) C.L., vol.CV, pág.855.

232) "La atención constante y cada día más acentuada que el Parlamento consagra a las cuestiones de Ultramar han hecho innecesaria y de escasos resultados prácticos las gestiones del referido Consejo", Real Decreto de 18 de octubre de 1889, en Martínez Alcubilla, M., op.cit., Apéndice de 1889, Madrid, 1890, pág.855.

233) Ibid.

234) Martínez Alcubilla, M., op.cit., Apéndice de 1890, Madrid, 1891, pág.762.

235) C.L., vol.CXXIV, pág.649.

236) El origen de este proceso habría que buscarlo en las reales órdenes expedidas el 19, 23 y 25 de agosto de 1837, las cuales exceptuaban a las Antillas del nuevo régimen constitucional instaurado en la Península como consecuencia del restablecimiento de la Constitución de 1812. Ello sería reflejado en los sucesivos ordenamientos constitucionales, como hemos visto en notas precedentes.

237) Real Decreto de 25 de noviembre de 1865, en C.L., vol. XCIV, pág.844.

238) C.L., vol.XCVII, pág.337.

239) "Las vicisitudes por las que ha pasado en su manera de existir el departamento cuyo despacho debo hoy a la benevolencia de V.M. han sido causa de que sus protocolos y expedientes cambien con frecuencia de lugar, se diseminen en diversos puntos por analogía de materias, viajen de una a otra oficina con deplorable precipitación, y hasta, preciso es confesarlo, salgan de la esfera del Gobierno, á quien únicamente pertenecían, para pasar a manos extrañas". Preámbulo del Real Decreto de 26 de febrero de 1867, en C.L., vol., XCVII, pág.338.

240) C.L., vol.C, pág.501.

241) C.L., vol.CI, pág.931.

242) Real Orden de 30 de enero de 1882, en C.L., Vol.CXXVIII, pág.289.

243) Creada por el Real decreto de 4 de enero de 1888, disuelta por el Real Decreto de 22 de septiembre de 1888, al haber culminado los trabajos que se le encomendaron, en Martínez Alcubilla, M., op.cit., Apéndice de 1889, pág.611.

244) C.L., vol.CXXIII, pág.175.

245) C.L., vol.CXXII, pág.931.

246) C.L., vol.XCIV, pág.930.

247) C.L., vol.CII, pág.160.

- 248) C.L., vol.CXII, pág.743.
- 249) C.L., vol.CXXII, pág.927.
- 250) C.L., vol.CXXIV, pág.649.
- 251) C.L., vol.CXXXIV, pág.161-162.
- 252) C.L., vol.CXLIV, pág.303.
- 253) Real Decreto de 25 de mayo de 1863, en C.L., vol.LXXXIX, pág.370.
- 254) Las fuentes utilizadas para la elaboración de este apartado son las siguientes: Ley de 25 de junio de 1864 (C.L., vol.XCI, pág.926); Ley de 15 de julio de 1865 (C.L., vol.XCIV, pág.55); Ley de 3 de agosto de 1866 (C.L., vol.XCVI, pág.227); Ley de 29 de junio de 1867 (C.L., vol.XCVII, pág.1277); Ley de 29 de mayo de 1868 (C.L., vol.XCIX, pág.622) y Ley de 19 de mayo de 1870 (C.L., vol.CII, pág.612). Todas referentes a los Presupuestos Generales del Estado entre 1864 y 1871. Los Presupuestos Generales correspondientes al ejercicio 1869/70 presentan cierto confusiónismo al haberse ido conformando a través de sucesivas leyes (Leyes de 1 de julio y 1 de noviembre de 1869, así como de 25 de enero y 1 de marzo de 1870). Las referencias a la Sección Novena de los mismos, que hemos encontrado, son cuatrimestrales (Gacetas de Madrid de 24 de enero, 22 de marzo, 9 de mayo y 14 de agosto de 1870), ofreciendo, en conjunto, una cifra inferior a la proporcionada, puesto que hemos preferido en este caso, la cantidad global citada en: Retes, J.M.: Cuentas del Estado. 1850 a 1890-91. Estadística de los Presupuestos Generales del estado y de los resultados que ha ofrecido su liquidación, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974, pág.216. Para los presupuestos de Filipinas de 1868/69 y los de Cuba y Puerto Rico de 1870/71 vid. respectivamente los reales decretos de 4 de junio de 1868 (C.L., vol.XCIX, pág.1088), de 12 de octubre de 1870 (C.L., vol.CV, pág.248) y de 24 de junio de 1870 (C.L., vol.CIII, pág.1055).
- 255) El Real Decreto de 2 de julio de 1867 (C.L., vol. XCVIII, págs.11-30) no fue aplicado en su art.2, que disponía el reparto del coste del personal de la Sección de Contabilidad del Ministerio, asignado a la Sala de Indias del Tribunal de Cuentas del Reino, entre las diferentes provincias de Ultramar. Antes bien, el monto total se cargó a los presupuestos de Filipinas. Vid. A.H.N, leg.2614.
- 256) C.L., vol.CI, págs.619-621.
- 257) Retes, J.M., op.cit., págs.3 y 216.
- 258) Reformas de 14 de marzo de 1865 (C.L., vol.XCIII, págs. 281- 283), de 1 de agosto de 1866 (C.L., vol.XCVI, págs.209-211, de 12 de diciembre de 1868 (C.L., vol.XCIX, págs.916), de 30 de junio de 1869 (C.L., vol.CI, págs.807) de 9 de agosto de 1869 (C.L., vol.CII, págs.338-40) y de 15 de diciembre de 1869 (C.L., vol.XCIX, págs.921-922).
- 259) Traspaso de competencias y personal de la Sección de Contabilidad del Ministerio al Tribunal de Cuentas del Reino. Real Decreto de 14 de mayo de 1869, en C.L., vol.CI, págs.619-621.

- 260) Reforma de 9 de agosto de 1869, en C.L., vol.CII, págs.338-340.
- 261) Retes, J.M., op.cit., págs.2 y 26-41.
- 262) Ley de 19 de mayo de 1870 (C.L., vol.CIII, pág.612), Real Decreto de 12 de octubre de 1870 (C.L., vol.CV, pág.248) y Real Decreto de 24 de junio de 1870 (C.L., vol.CIII, pág.1055).
- 263) C.L., vol.CVII, págs.454-458.
- 264) Fuente: Presupuestos del Ministerio en 1870/71 y Presupuestos de Gastos de Cuba y Puerto Rico del mismo ejercicio, en C.L., op.cit.
- 265) Fuente: Retes, J.M., op.cit., págs.178-179.
- 266) C.L., vol.CVIII, pág.25.
- 267) Ley de 26 de diciembre de 1872 (C.L., vol.CIX, pág.1070) y Ley de 28 de febrero de 1873 (C.L., vol.CX, pág.387).
- 268) C.L., vol.CVIII, pág.523.
- 269) Real Decreto de 6 de agosto de 1873, en C.L., vol.CXI, pág.155.
- 270) Gaceta de Madrid, 13 de marzo de 1873.
- 271) Conforme a lo prevenido por la Orden del Gobierno de la República de 27 de octubre de 1873. No he encontrado ref. a dicha norma en la C.L. ni en la Gaceta.
- 272) Real Decreto de 10 de febrero de 1899, en C.L., t.III, vol.I de 1899, págs.111-120.
- 273) Real Decreto de 4 de junio de 1868, en C.L., vol.XCIX, pág.1088.
- 274) Hemos encontrado el concedido para el ejercicio 1875/76. El hecho de que se trate de un crédito extraordinario y no suplementario, pone de manifiesto la existencia de partidas similares en ejercicios anteriores, que adoptarían esta forma debido a las sucesivas prórrogas de los Presupuestos de 1868/69, Real Decreto de 11 de junio de 1875, en C.L., vol.CXIV, pág.924.
- 275) Real Decreto de 26 de octubre de 1871, en C.L., vol.CVII, págs.845 y 947.
- 276) Decretos de 9 de mayo y de 28 de septiembre de 1874, en C.L., vol.CXII y CXIII, págs.723 y 586, respectivamente.
- 277) Real Decreto de 13 de agosto de 1876, en C.L., vol.CXIX, pág.571.
- 278) No hemos encontrado la disposición original, sí disponemos de varias ref. a la misma en la legislación posterior. La más cercana se encuentra en el preámbulo al Real Decreto de 23 de julio de 1875, en C.L., vol.CXV, pág.134.
- 279) "(...) será de las atribuciones de este Ministerio el despacho de todos los asuntos de las provincias de Ultramar, á excepción de los que corresponden á los de Estado, Guerra y Marina", en C.L., vol.XC, pág.338.
- 280) C.L., vol.XC, pág.369.
- 281) C.L., vol.CV, pág.885.
- 282) "Los presupuestos generales de las provincias de Ultramar correspondientes



al año económico de 1863 á 1864 y las cuentas generales del año último se someterán al examen de una comisión nombrada por Mi, compuesta de tres Senadores é igual número de Diputados", en C.L., vol.XC, pág.556.

283) Esta fue la vía usada en el caso de Filipinas entre 1874 y 1879. Período durante el cual Filipinas contribuyó al sostenimiento de la Administración central en materia colonial, pese a no figurar ninguna partida referente a ello en los Presupuestos de 1868/69, prorrogados durante esos años.

284) C.L., vol.CV, pág.885.

285) La cantidad total presupuestada en 1875/76 fue de 638.954 ptas; de las cuales 331.875 ptas correspondían a los Presupuestos de Cuba (C.L., vol.CXV, pág.134), 106.200 ptas a los de Puerto Rico (C.L., vol.CXV, pág.134) y 200.879 ptas a un crédito extraordinario con cargo al Presupuesto de gastos de Filipinas (C.L., vol.CXIV, pág.924).

286) Fuente: Retes, J.M., op.cit., págs. 26-41.

287) Fuente: Presupuestos ordinarios de gastos de Cuba, Puerto Rico y Filipinas y Presupuestos Generales del Estado.

- Para los primeros, las cifras utilizadas proceden, respectivamente para los casos de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, de los siguientes ejercicios : 1878/79 (C.L., vol.122, pág. 675; vol.CXX, pág.662; vol.CXXI, pág.1037), 1879/80 (prorrogados; C.L., vol.CXXIII, pág.22; prorrogados); 1880/81 (C.L., vol.CXXIV, pág.998; vol.CXXIV, pág.1267; vol.CXXIV, pág.517); 1881/82 (prorrogados); 1882/83 (C.L., vol. CXXIX, pág.21; vol.CXXIX, pág.153; Vol.CXXIX, pág.1023); 1883/84 (C.L., vol.CXXXI, pág.261; vol.CXXXI, pág.300; vol.CXXIX, pág.1037)<sup>1</sup>; 1885/86 (C.L., vol.CXXXV, pág.99; vol.CXXXIV, pág.752; vol. CXXXV, pág.251); 1886/87 (prorrogados; C.L., vol.CXXXVII, pág.3-06; vol.CXXXVII, pág.152); 1887/88 (C.L., vol.CXXXIX, pág.178; prorrogados; C.L., vol.CXXXVIII, pág.686); 1888/89 (C.L., vol.CXL, pág.1218; vol.CXL, pág.1261; prorrogados); 1889/90 (prorrogados; prorrogados; Gaceta de 20 de junio de 1889); 1890/91 (Gaceta de 22 de junio de 1890; ibid; C.L., vol.CXLIII, pág.1209); 1891/92 (Gaceta de 19 de agosto de 1891; ibid; Gaceta de 25 de diciembre de 1890)<sup>2</sup>; 1892/93 (Gaceta de 1 de julio de 1892)<sup>3</sup>; 1893/94 (Gaceta de 8 de agosto de 1893); 1894/95 (prorrogados; Gacetas de 13 y 18 de julio de 1894)<sup>4</sup>; 1895/96 (Gaceta de 10 de julio de 1895)<sup>5</sup>; 1896/97 (prorrogados; Gacetas de 26 y 24 de agosto de 1896); y 1897/98 (prorrogados, Gaceta de 1 de julio de 1897, prorrogados).

\*<sup>1</sup> Dado el desbarajuste ocasionado por el desestanco del tabaco, los presupuestos de Filipinas de 1882/83 solo incluían el último semestre de 1882, en tanto que el primer semestre de 1883 se incluía en el ejercicio 1883/84. He fundido ambos ejercicios y sacado la media.

\*<sup>2</sup> He asimilado los presupuestos de Filipinas de 1890 y 1891 a los ejercicios de 1890/91 y 1891/92.

\*<sup>3</sup> Los presupuestos de Filipinas fueron adaptados a los de

Cuba y Puerto Rico, en su porcentaje correspondiente. Martínez, M., op.cit., Apéndices de 1892 y 1893, págs. 57 y 446 respectivamente.

\*<sup>4</sup> Ibid los de Cuba respecto a los de Puerto Rico, en Gaceta de 1 de julio de 1894.

\*<sup>5</sup> Ibid los de Cuba y Puerto Rico respecto a los de Filipinas, en Gaceta de 10 de julio de 1895.

- Para los Presupuestos Generales del Estado, hemos utilizado los datos proporcionados por Retes, J.M., op.cit., págs.2-3 y González, A.: Cuentas del Estado Español. Estadística de los presupuestos generales del Estado y de los resultados que ha ofrecido su liquidación.1890-91 a 1907, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976, págs.2-3.

288) Pese al teórico reparto de los gastos del Ministerio de Ultramar entre Cuba, Puerto Rico y Filipinas en torno a porcentajes fijos (50%, 16% y 34% respectivamente); el cálculo de los porcentajes medios de participación de cada uno de dichos presupuestos en el mantenimiento del Ministerio, siempre de acuerdo a los presupuestos ordinarios de gastos de Ultramar, proporciona unos porcentajes algo menores para Puerto Rico y Cuba (48,8% y 14,2% respectivamente), en tanto que Filipinas asumió una mayor proporción de dichos gastos que la que, en teoría, le asignaba la legislación (36,4%).

289) En el caso de los ejercicios 1889/90 y 1890/91 dicho aumento se debió al espectacular incremento del capítulo de obras y reparaciones del edificio que albergaba al Ministerio, cargados fundamentalmente al Presupuesto de Filipinas.

290) Fuente: Presupuestos ordinarios de gastos de las provincias de Ultramar entre 1878 y 1898, en C.L. y en la Gaceta de Madrid, op.cit., así como en González. A, op.cit., págs.2-3.

291) Ibid.

292) La aparición de nuevos órganos del Ministerio, en forma de dependencias anexas a la estructura ministerial preexistente, fue una constante a lo largo de este período, como ha quedado establecido en el capítulo precedente.

293) Real Decreto de 26 de agosto de 1893, por el que se traspasaba a la Intendencia de Cuba la resolución final en vía administrativa de la totalidad de los expedientes de Hacienda, en Gaceta de Madrid, 28 de agosto de 1895.

294) De esta manera, el sostenimiento del Negociado especial de Correos y Telégrafos corría a cargo del Ministerio de la Gobernación, en C.L., vol., págs.1372-73.

295) Fuente: Presupuestos ordinarios de gastos de las provincias de Ultramar, en C.L. y Gaceta de Madrid, op.cit. y en González, A., op.cit., págs.68-135.

296) Ibid.

297) El estudio de sociología ministerial realizado, ha sido posible gracias al conjunto de datos extraídos de las siguientes fuentes, enumeradas en orden a su importancia para este trabajo:

- Herrero,V. y Rosa,L.: Índice Biográfico de España,

Portugal e Iberoamérica, París, Ed.K.G.Sauer, 1990. Compendio de varias decenas de fuentes impresas, en su mayor parte del siglo XIX. Existe un catálogo completo de microfichas en la Biblioteca Nacional (ABEPI).

- A.H.N, Sección Ultramar, legs.2427-2498. Conjunto de expedientes personales de la mayoría del elenco ministerial de Ultramar. Muy desiguales en cuanto a la información contenida.
- Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, Madrid, Espasa Calpe, 1958. Datos biográficos básicos de la totalidad del elenco ministerial. Poca información respecto a aquellas personalidades políticas poco relevantes.
- Archivo del Senado. Expedientes dispersos relativos a los ministros que pasaron por el Senado, información poco importante.
- Archivo de Protocolos Notariales de Madrid. Protocolos dispersos relativos a algunos ministros, localizables a través de los diversos catálogos existentes en el Archivo o citados en anteriores trabajos biográficos sobre los mismos.

298) No incluimos en esta relación a Manuel Pando, marqués de Miraflores, quien desde la Presidencia del Gobierno asumió interinamente la dirección del Ministerio en los primeros días de su creación, dado que el Ministerio no estaba aún formalmente constituido. Tampoco hemos tenido en cuenta los dos mandatos interinos asignados sucesivamente a los ministros de Fomento y Hacienda con posterioridad a la guerra de 1898 a fin de liquidar los asuntos pendientes de Ultramar. Asimismo hemos exceptuado de nuestro análisis los períodos de interinidad ocasionados por bajas temporales del titular de la cartera, ni el breve período durante el cual la dirección del Ministerio corrió a cargo del subsecretario del mismo, entre el 20 de septiembre y el 8 de octubre de 1868. Por el contrario, sí incluimos los mandatos interinos desempeñados por el marqués de la Habana, J.B. Topete, J. Gil, C. Martín y A. Cánovas, dado que su extensión temporal no permite considerarlas como simples suplencias.

299) "Mas para la realización de sus propósitos, el Poder Ejecutivo debe formar juicio exacto, sin atenerse solamente á los diversos pareceres de ilustradas Corporaciones consultivas y de las dignísimas Autoridades de las Antillas, y por ello ha decidido que el Ministro de Ultramar visite estas provincias; se entere de sus necesidades, y resuelva ó prepare las medidas que han de asegurar su paz y prosperidad", Decreto de 14 de octubre de 1873, en C.L., vol.CXI, pág.596.

300) M. Orovio se ocupó también de la cartera interina de Ultramar, siendo ministro de Hacienda, entre el 7 y el 15 de marzo de 1879.

301) La causa fue la enfermedad de A. López de Ayala, quien moriría poco después.

302) La crisis se suscitó a raíz de la transferencia ilícita de dos millones de reales desde las cajas del Ministerio de

Ultramar a las del de Gobernación, dirigido por el mismo Sagasta, a fin de sufragar gastos electorales. Artola, M., op.cit., pág.379.

303) El ministro E. Gasset estaba emparentado por su matrimonio con el general Serrano. Políticamente sostuvo una línea muy similar a la oposición de constitucionales y conservadores, tendente a diluir las pretendidas reformas antillanas hasta hacerlas inoperantes, vid. Piqueras, J., op.cit., pág.298.

304) La misma mayoría conservadora votó en contra, a causa de la cerrada oposición de un importante sector del partido, liderado por Romero Robledo, portavoz de los intereses antillanos en Madrid, y el subsiguiente temor de Cánovas a que se produjera una escisión en el seno del Partido Conservador, vid. Fernández Almagro, M.: Historia política de la España Contemporánea, Alianza, Madrid, 1967, vol.I, págs.337-355.

305) Varela, J., op.cit., pág.306 y ss.

306) Cuenca, J.M. y Miranda, S.: "Sociología ministerial de la Restauración (1875-1902)", en Revista de Estudios Políticos, nº78, 1992, págs.77-78.

307) Todos habían sido ministros de Ultramar durante el Sexenio: Balaguer entre octubre y diciembre de 1871 y enero y junio de 1874; Becerra, en dos ocasiones, entre julio de 1869 y marzo de 1870; Moret entre marzo y diciembre de 1870. Volvieron al Ministerio de Ultramar en diversos gabinetes del Partido Liberal a lo largo de la Restauración.

308) Cuenca, J.M. y Miranda, S., art.cit., pág.80.

309) Jover, J.M.: "La época de la Restauración. Panorama político-social", en Tuñón, M.(Dir.): Historia de España. Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923), Barcelona, Labor, 1983, vol.VIII, págs.273 y 367-369.

310) Cuenca, J.M. y Miranda, S., art.cit., pág.80.

311) F. Salmerón., J. Elduayen y C. Sánchez Bustillo.

312) Ministros de origen andaluz fueron: M. de Seijas, A. Cánovas, C. Marfori, T. Rodríguez Rubí, A. López de Ayala, S. Moret, A.M. Fabié y F. Romero Robledo.

313) Fue ministro con el Gobierno Provisional, entre octubre de 1868 y mayo de 1869; con el último gobierno de Prim y en el gobierno provisional formado tras su asesinato, entre diciembre de 1870 y julio de 1871. Finalmente también ocuparía esta cartera en el efímero Gobierno formado por Serrano entre mayo y junio de 1872.

314) Ministros de origen gallego fueron: A. De Castro, M. Becerra, T.M. Mosquera, E. Gasset, A. Romero y M. Aguirre.

315) Cuenca, J.M. y Miranda, S., art.cit., pág.80.

316) La conexión es clara en los casos de F. Permanyer, V. Balaguer y S. Soler y Plá. Más discutible sería en el caso de F. Suñer, quien, pese a proceder de un hogar burgués (su padre era médico en Rosas) y ejercer él mismo la medicina, no parece vinculado en absoluto a la burguesía comercial catalana a raíz

de su trayectoria político-ideológica. En este sentido llegó a estar condenado a muerte durante el Sexenio por dirigir una partida republicana, que, por otra parte estuvo a punto de lincharle. Al respecto, es sintomático que fuera el único de los ministros catalanes nacido fuera de Barcelona.

317) C. Martín Herrera (salmantino), G. Gamazo y G. Núñez (vallisoletanos).

318) S. Albacete y T. Ruiz Capdepón.

319) J.C. Sorní y E. Palanca.

320) Hernández Sandoica, E.: "La burguesía valenciana y su papel en la financiación de la guerra de Cuba", en Studis de Historia Contemporánea del País valenciá, nº1, 1979.

321) T. Castellanos y J. Gil eran oriundos de Aragón, en tanto que M. Suárez procedía de la burguesía asturiana.

322) A. Maura y F. León y Castillo, respectivamente.

323) Fuente: Censo de 1877, en Artola, M.: La burguesía revolucionaria, Alianza, Madrid, 1980, págs.68-69.

324) Sobre el rol jugado por las colonias en el proceso de acumulación de capitales protagonizado por la burguesía catalana en la segunda mitad del siglo, vid.: Maluquer, J.: "El mercado colonial antillano en el siglo XIX", en Nadal, J. y Tortella, G.(comp).: Agricultura, Comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea. Actas del I Coloquio de Historia Económica de España, Ariel, Barcelona, 1972, págs.322-357. Sobre la instrumentalización de esta dependencia por los gobiernos de la Restauración, vid. Hernández, E: "Polémica arancelaria y cuestión colonial en la crisis de crecimiento del capital nacional: España, 1868-1900", en Estudios de Historia Social, nº22-23, 1982, págs.279-320.

325) En el primer caso por vicisitudes de tipo político, en tanto que en el segundo la causa habría que buscarla en el fallecimiento prematuro del cabeza de familia. Algo parecido le sucedió a Cánovas, que también contó con la protección de un pariente en los comienzos de su carrera periodística.

326) El componente endogámico en la actividad ministerial de este período, no revestiría, no obstante, las características observadas por Escudero para los siglos XVI-XVIII, en los que puede hablarse de auténticas dinastías administrativas de carácter familiar. Escudero, J.A., op.cit., vol.II, págs.382-388.

327) Hasta 1845 no se crearon los institutos de enseñanza media. Con anterioridad a esta reforma, parte de las materias impartidas por la Facultad de Filosofía tenía el carácter de fase preparatoria para el ingreso en las restantes facultades superiores. No obstante, la separación entre ambos ámbitos no sería total hasta la Ley Moyano de 1857. Sobre este extremo vid. Peset, M.: La universidad española. Siglos XVIII y XIX, Madrid, Taurus, 1974, págs.582-588.

328) B. Abarzuza realizó sus estudios superiores en Londres, ignoramos a que titulaciones concretas accedió a través de ellos.

- 329) C. Martín, G. Gamazo, F. Romero, E. Palanca, J.C. Sorní y A. Maura.
- 330) T. Ruiz, S. Albacete, A.M. Fabié, M. Suárez, M. Aguirre, M. de Seijas, T.M. Mosquera, V. Balaguer y A. Romero. Fabié, Albacete y Ruiz pertenecieron al Tribunal Supremo y al Consejo de Estado sucesivamente; Aguirre y Mosquera formaron parte del Consejo de Estado y del Tribunal Contencioso-Administrativo en distintas fases de su carrera; en tanto que, V. Balaguer ocupó altos cargos en el Consejo de Estado y en el Tribunal de Cuentas.
- 331) M. de Seijas. Quien desempeñó, entre 1834 y 1838, diversos peldaños de la carrera judicial: fiscal en las audiencias provinciales de Albacete y Valencia, magistrado en las de Granada y Madrid, para pasar finalmente a la fiscalía del Tribunal Supremo.
- 332) C. Sánchez Bustillo.
- 333) F. Salmerón, F. León y Castillo, S. Soler y Plá y A. Cánovas.
- 334) F. Permanyer, S. Moret y T. Ruiz, respectivamente. Por su parte A.M. Fabié fue catedrático de Medicina.
- 335) Martínez Cuadrado, M.: La burguesía conservadora (1874-1931), Alianza, Madrid, 1973, págs.69-76.
- 336) Ello coincidiría con la dinámica general observada para el conjunto del elenco ministerial de la Restauración por Cuenca, J.M. y Miranda, S., op.cit., págs.97-98.
- 337) La respuesta afirmativa, en el caso francés, sería una de las conclusiones a las que llega E. Suleiman en: Les elites en France. Grandes corps et grandes écoles, París, H&H, 1979. La formación de esta élite tendría lugar a través de un centro específico, la "Ecole Libre des Sciences Politiques", vid. Suleiman, E.: Politics, power and bureaucracy in France, Princeton, Princenton University Press, 1974, págs.44-52.
- 338) En 1850-52 y 1854-59. Más tarde disfrutaría de un tercer mandato entre 1874 y 1875. Si en la primera etapa se caracterizó por cierta energía en la persecución de la trata, entre 1854 y 1859 toleró esta actividad, que alcanzó niveles escandalosos, llegando durante este período a descargarse 1800 negros bozales en el mismo puerto de La Habana, vid. Pirala, A., op.cit., vol.I, p.759.
- 339) A.H.N, leg.2427, exp.35.
- 340) Hernández Sandoica, E.: Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración, op.cit., págs. 1060-1074.
- 341) Este grupo estaría integrado por: F. Permanyer, D. López, C. Marforí, T. Rodríguez, A. López, E. Gasset, F. Salmerón, C. Sorní, F. Suñer, E. Palanca, S. Albacete, G. Núñez, M. Suárez y A.M. Fabié.
- 342) Cuenca, J.M. y Miranda, S., art.cit., pág.74.
- 343) El marqués de La Habana, A. Castro, S. Moret, C. Sánchez, M. Aguirre, T. Ruiz, G. Gamazo, A. Maura y B. Abarzuza.

344) A. Cánovas, C. Martín y J. Elduayen.

### CAPITULO III

#### LA BUSQUEDA DE UN NUEVO MODELO DE RELACIONES CON LOS TERRITORIOS ULTRAMARINOS (1810-1868)



Entre 1808 y 1823 la crisis del sistema colonial español se superpuso al desmoronamiento del Antiguo Régimen en la Península y al planteamiento por el liberalismo emergente de modelos alternativos de organización política, social y económica. Entre dichos modelos se encontraban las bases teóricas de una nueva política colonial. Con ello, el régimen liberal pretendía recuperar, siquiera parcialmente, el control sobre los vastos espacios coloniales que, de forma progresiva, se habían ido substrayendo al mismo desde finales del siglo anterior. Sin embargo, su alineamiento con los sectores depositarios de la anterior legitimidad, en el enfrentamiento entablado en el seno de la sociedad colonial, supuso el fracaso del nuevo modelo de relaciones con las colonias.

En 1837 se produciría la reanudación del debate relativo al estatus jurídico-político que correspondía a los restos del imperio colonial en el marco del Estado liberal que se estaba conformando de manera paralela en la metrópoli. De ahí que entre 1837 y 1868 se plantearan y debatieran diversos proyectos en este sentido.

Las grandes líneas de las diferentes políticas coloniales ensayadas por España durante el resto del siglo fueron perfiladas

a lo largo de este período. Desde la extensión a las colonias del marco jurídico-político metropolitano, hasta la conformación de modelos teóricos de organización colonial de carácter asimilista o autonómico.

## 1 LA CUESTION COLONIAL EN LOS PRIMEROS PROYECTOS LIBERALES (1810-1823).

El estudio de la política colonial desarrollada por las Cortes de Cádiz ha sido eclipsado a menudo por el interés suscitado por los orígenes y desarrollo del proceso de emancipación americano. En este sentido, las principales obras relativas a este tema analizan dicha cuestión desde una perspectiva puramente secundaria. En esta línea, la mayoría de los trabajos de conjunto consideran que la política ultramarina de los primeros gobiernos liberales no difirió substancialmente de la desarrollada durante el Antiguo Régimen y limitan su estudio a los aspectos represivos de la misma.

En este sentido, para T. Halperin la política colonial de las Cortes de Cádiz "mostró esa tendencia a renovar solo los medios, manteniendo los objetivos de la España del Antiguo Régimen".<sup>1</sup> Tampoco G. Beyhaut, S. Stein y B. Stein aprecian diferencias substanciales entre la política colonial desarrollada entre 1812 y 1814 y la de la etapa inmediatamente anterior.<sup>2</sup> Por su parte, J. Lynch sí

reconoce la existencia durante este período de una ruptura respecto a la acción colonial del Antiguo Régimen, ruptura que, para este autor, residiría en el hecho de que la Constitución de 1812 integrara por primera vez a ambos ámbitos en una sola nación. Pese a ello, Lynch considera que el hecho de que se negara a América una representación paritaria en las Cortes permite deducir que, en definitiva, los liberales españoles no eran menos imperialistas que los conservadores.<sup>3</sup>

Basándose en este extremo, una parte de la historiografía cubana ha defendido la continuidad substancial de la política colonial de las Cortes de Cádiz respecto al período inmediatamente anterior. En esta línea inciden, entre otros, los trabajos de R. Guerra, E. Roig de Leuchsenring y J. Le Riverend.<sup>4</sup>

Por el contrario, los escasos trabajos monográficos relativos a la política ultramarina desarrollada por las Cortes de Cádiz parecen coincidir en que durante este período comenzarían a sentarse las bases para el desarrollo de una nueva política colonial.

Este extremo puede apreciarse especialmente en los estudios de D. Ramos, relativos a la política americana desarrollada por las Cortes, y de M.L. Riau, centrados en el estudio del papel desempeñado por la representación colonial en las Cortes de Cádiz. Si bien ambos autores no llegan a estudiar de forma sistemática la respuesta del régimen liberal gaditano a la crisis

generalizada del sistema colonial en América, sí apreciaban la existencia de una política colonial diferente de la desarrollada por el Antiguo Régimen.<sup>5</sup>

En esta misma tesis ha incidido posteriormente la mayoría de los estudios relativos a las transformaciones experimentadas por el sistema colonial antillano durante las primeras décadas del siglo, realizados por J.R. Navarro, L.R. Jensen, B. Sonesson, A. Cubano o B.G. Silvestrini, entre otros.<sup>6</sup>

En sintonía con las tesis enunciadas en primera instancia por D. Ramos, creemos que el hundimiento del sistema colonial español fue afrontado por la mayoría liberal de las Cortes mediante un intento de asociar a las colonias al nuevo modelo de Estado que se estaba gestando en la Península. Consideramos que la fórmula utilizada para ello consistió en la extensión matizada del nuevo sistema político de carácter representativo a las colonias.

Este extremo aseguraba a los territorios ultramarinos una participación considerable dentro del proceso de toma de decisiones metropolitano, caracterizado por el predominio del Poder Legislativo.

Sin embargo, la existencia de marcadas diferencias entre la metrópoli y las colonias hacía imposible una extensión plena del modelo organizativo metropolitano a las mismas. En este marco,

entre 1810 y 1814 se desarrollaron intensos debates en el seno de las Cortes, que tuvieron por objeto determinar los términos concretos en que tendría lugar la participación de las colonias en el nuevo sistema político y la propia posición jurídico-política de las mismas en el nuevo Estado liberal.

El proceso de discusión en torno a los diversos sistemas de representatividad colonial planteados y discutidos en las Cortes de Cádiz ha sido estudiado por D. Ramos y M.L. Riau.<sup>7</sup> Ambos historiadores coinciden en que dicho debate se saldó con la aprobación de una fórmula consensual entre los diputados americanos y metropolitanos. La expresión final de dicha fórmula estaría constituida por el Real Decreto de 15 de octubre de 1810, que reconocía el derecho de las colonias a una representación proporcional y que sería recogido finalmente por el Título III y el art.29 de la Constitución de 1812.

Sin embargo, dicho debate no puede estudiarse al margen del proceso de discusión entablado paralelamente, tanto en torno al sentido de la soberanía nacional, cuyo resultado serían los arts.1, 5 y 18 de la Constitución Gaditana, como en torno al nuevo modelo de organización político-administrativa del mundo colonial, plasmado finalmente en la Instrucción para el Gobierno político-económico de las provincias y en el art.222 del mencionado Texto constitucional.

La falta de un verdadero consenso en torno a la primera de

estas cuestiones sería la principal causa que determinaría la inviabilidad práctica del modelo liberal de relaciones con las colonias.

En este sentido, tanto J. Lynch como T. Halperin, han sugerido que la aparición de un difuso sentimiento nacional americano constituyó una fase necesaria dentro del proceso de búsqueda de legitimidad por las juntas americanas, desde el momento en que éstas hubieron de enfrentarse abiertamente a los depositarios de la legalidad anterior, apoyados por el viejo aparato político-administrativo y por una impotente metrópoli.<sup>8</sup>

También la historiografía marxista coincide en que durante el período que media entre 1810 y 1814 tuvo lugar la creación de un difuso sentimiento nacional que sería instrumentalizado por las diversas oligarquías regionales americanas. Si bien algunos de los más significativos representantes de esta línea historiográfica, como P. Talavera o M. Izard, analizan dicho proceso desde un óptica predominantemente socio-económica.<sup>9</sup>

La mayoría liberal de las Cortes de Cádiz no supo o no pudo llegar a un consenso con las élites coloniales insurgentes en torno a esta cuestión. Como señala M. Marliani, ello solo hubiera sido posible a través de un acuerdo que garantizara a las mismas la hegemonía política y social que exigían en sus respectivas zonas de influencia.<sup>10</sup> El apoyo liberal a la facción peninsular en el proceso de confrontación que se desarrollaba en América

impidió cualquier acuerdo con los sectores oligárquicos criollos y empujó a éstos a una ruptura abierta con la metrópoli como única solución, haciendo inútil el desarrollo del nuevo modelo de relaciones colonias-metrópoli planteado por el régimen liberal.

Paralelamente al desarrollo del proceso anterior, durante este período tuvo lugar el planteamiento de los primeros proyectos de autonomía colonial.

La defensa de los mismos se limitó a personalidades aisladas del sector más radical del liberalismo, más lúcidas y consecuentes que el resto de sus compañeros. En este contexto debe analizarse el proyecto presentado por J.M. Blanco en 1813. Sin embargo las ideas de este grupo apenas influyeron en la conformación de un proyecto alternativo de política colonial, ya que, como señala M. Artola, dicha corriente, que en el Trienio conformará el núcleo de los "exaltados", siempre fue minoritaria durante las primeras etapas del liberalismo español.<sup>11</sup> Por otra parte, como establecen los trabajos de J. Domínguez, dichos procesos no tuvieron apenas resonancia en los territorios americanos sumidos en un proceso de guerra civil.<sup>12</sup>

Sin embargo, los primeros proyectos de autonomía colonial encontrarían un fuerte apoyo entre un sector mayoritario de la oligarquía antillana. Éste se había mantenido al margen de los

procesos de insurgencia desarrollados en el resto de América, en cuanto a que, como señala J. Navarro, la metrópoli atendió con celeridad las demandas formuladas por el mismo durante este período.<sup>13</sup>

En este sentido, dichos sectores plantearían varios proyectos centrados en la creación de un marco autonómico en aquellas colonias que habían demostrado su lealtad a la metrópoli. A esta categoría pertenece el proyecto presentado por el Consulado de La Habana y rechazado por la Regencia en 1811 o las diecisiete proposiciones elaboradas por el presbítero Caballero.

No obstante, dichos sectores coloniales no presionaron suficientemente a los políticos metropolitanos. Lo impidieron el desarrollo del proceso de independencia americano y la cautela política desplegada por la oligarquía antillana, opuesta a una confrontación abierta con las autoridades coloniales, ante el temor a una revuelta generalizada de esclavos. Extremo que ha sido señalado por la mayoría de los especialistas en la cuestión, como es el caso de R. Guerra y J. Le Riverend, entre otros, y en el que han incidido recientemente M. Izard, C. Sáiz Pastor y L.M. García Mora, para el caso cubano, y B.G. Silvestrini y D.M. Tirado, en a Puerto Rico.<sup>14</sup>

Ello hizo que los liberales gaditanos no llegaran a plantearse seriamente la concesión de un marco autonómico o confederal a las colonias. Como demuestra el hecho de que dichos



proyectos no llegaran a cobrar estado parlamentario. De esta manera se perdió la posibilidad de llegar a un marco de entendimiento con las oligarquías coloniales insurgentes en un momento favorable para ello. El proyecto de una fórmula más o menos autonómica para las colonias no llegaría a ser discutido seriamente hasta el Trienio Liberal cuando ya era demasiado tarde.

El Trienio Constitucional supuso la continuación del debate colonial sobre nuevas bases. Ello fue posible por la radicalización de un sector importante del liberalismo durante esta etapa. Extremo que ha sido resaltado por algunos de los principales estudiosos del período, como J.L. Comellas o, más recientemente, por A. Gil Novales.<sup>15</sup>

La mayoría de los especialistas consideran que dicha radicalización se extendió al campo de la política colonial marcando un giro cualitativo respecto a las soluciones planteadas por las Cortes de Cádiz.

Esta tesis es defendida por T. Halperin que ve en la nueva actitud, tanto una muestra de realismo político, como uno de los detonantes de la creciente desafección de los realistas americanos hacia la metrópoli, ya que estos sectores cobraron conciencia de ser las víctimas propiciatorias de cualquier posible acuerdo de la metrópoli con las élites criollas insurgentes.<sup>16</sup>

En esta misma línea incide J. Lynch, para quien una de las

principales causas del desarrollo de la última fase del proceso de independencia americano, sería el intento del régimen liberal metropolitano de aplicar a las colonias reformas similares a las que se planteaban para la metrópoli.<sup>17</sup>

Más recientemente, B.G. Silvestrini, L.W. Bergard, L.R. Jensen y C. Pumar, entre otros especialistas, han apreciado, más o menos matizadamente, la existencia de un giro en la política colonial del Trienio respecto a la desarrollada por las Cortes de Cádiz.<sup>18</sup>

Otros historiadores, por el contrario, consideran a la política colonial desarrollada durante el Trienio como una mera continuación de la política ultramarina de las Cortes de Cádiz. En este sentido, se manifiestan J. Navarro, M. P. Costeloe, A. García Ochoa, J. Domínguez y E. De Diego. Autores que sostienen que la acción ultramarina durante el Trienio se limitaría a tratar de integrar a las colonias en el mismo marco jurídico-político que la metrópoli: la constitución de 1812.<sup>19</sup>

Por nuestra parte, creemos que la política colonial del Trienio atravesó dos fases bien definidas. Durante una primera fase, que se extendería hasta mayo de 1821, la política colonial se caracterizaría por su continuidad respecto a las políticas coloniales de carácter integrador ensayadas entre 1812 y 1814. Sin embargo, a partir de este momento tuvo lugar el planteamiento

e incluso la aprobación de algunos de los modelos alternativos de organización colonial que habían sido rechazados entre 1812 y 1814.

En este sentido, creemos que aquellos que analizan la política ultramarina del Trienio en términos relativos a una mera continuación de la acción de las Cortes de Cádiz, no tienen en cuenta el giro experimentado por la política colonial durante el breve paréntesis del Gobierno Bardaxí-Feliú.

En el curso del mismo, el proceso de secesión mexicano llevaría a la mayoría "exaltada" de las Cortes a discutir y aprobar una serie de proyectos dirigidos a establecer un modelo de relación con las colonias que reconocía a las mismas una autonomía plena dentro de un modelo de organización de carácter confederal.

Este fue el sentido del proyecto aprobado en mayo de 1821 por una Comisión Mixta de las Cortes. Las resistencias a dicho proyecto fueron muy fuertes, su desautorización por el Consejo de Estado y por el propio Rey determinarían su fracaso, pero no impedirían nuevas tentativas legislativas en ese sentido, presentadas entre junio de 1821 y enero de 1822. Dichas tentativas fueron promovidas por los representantes mexicanos en las Cortes metropolitanas, interesados en una ruptura consensuada y en construir un modelo de relaciones de carácter confederal con España en torno a las bases contenidas en el Plan de Iguala. La

demora de las Cortes en discutir y aprobar dichos proyectos y la propia dinámica del proceso de independencia mexicano conducirían al Tratado de Córdoba, que, pese a su desautorización por las Cortes, sancionaba la separación de México.

Otro elemento de análisis contrario a la existencia de una continuidad entre la política colonial adoptada por el régimen liberal entre 1821 y 1823 y la desarrollada por las Cortes de Cádiz, viene dado por el hecho de que a lo largo del Trienio tuviera lugar la construcción de un marco político administrativo especial para las Antillas. Extremo que ha sido poco resaltado.

En primer lugar, sustentamos nuestra posición en la no extensión a las Antillas del nuevo marco político-administrativo establecido para la metrópoli por el Proyecto Gómez Becerra. Extremo que ya supone una clara ruptura respecto a la voluntad integradora manifestada por las Cortes de Cádiz.

En este sentido, el marco de organización tradicional de estas colonias fue modificado mediante la aprobación por las Cortes de un modelo político-administrativo especial para las Antillas, recogido por los proyectos de Quiñones y de Varela. Dicho modelo se caracterizaba por la implantación de un marco político-administrativo ampliamente descentralizado, muy cercano ya al modelo autonomista.

Sin embargo, consideramos que este último modelo de organización no llegó a ser aplicado durante este período, en

contra de las tesis sostenidas por algunos especialistas, como E. Hernández Corujo, B. G. Silvestrini o L. Roig de Leuchsenring, al no tener dicho carácter el Proyecto Varela, ya que éste no implicaba delegación alguna del Poder Legislativo, y ser rechazado el Proyecto Zequeira que sí revestía dicho carácter.<sup>20</sup>

#### **A) LA CRISIS DEL MODELO COLONIAL TRADICIONAL (1795-1810)**

La invasión francesa y el subsiguiente derrumbamiento de la estructura político-administrativa borbónica imprimieron un giro radical a las relaciones entre la metrópoli y sus colonias. Sin embargo, la mayoría de los especialistas coinciden en señalar que el colapso de la monarquía borbónica en América fue consecuencia de la agudización de un proceso anterior marcado por la creciente pérdida de control por España de sus vastos espacios coloniales. Proceso que, iniciado hacia 1795, no haría sino acentuarse desde ese momento.

Se ha insistido a menudo en que la construcción de un nuevo "pacto colonial" fue uno de los principales objetivos del proceso borbónico de reformas que se desarrolló durante los dos últimos tercios del siglo XVIII.<sup>21</sup> Dicho objetivo, parcialmente alcanzado hacia la década de los noventa, consistía en la reconstrucción

sobre nuevas bases del antiguo modelo de relaciones político-económicas que los Austrias habían intentado desarrollar a lo largo del siglo XVI, con cierto éxito, para luego perder el control efectivo de las colonias durante el siglo posterior.

En función de este modelo, las colonias se convertían en un mercado monopolístico para determinados productos metropolitanos, en tanto que la metrópoli ejercía una función de intermediación respecto a los intercambios de las colonias americanas con el resto de Europa. El funcionamiento de dicho sistema quedaba supeditado a la existencia de una comunicación marítima suficientemente fluida y regular, posible solo a partir de la política naval desarrollada por algunos gobiernos borbónicos ya desde el primer tercio del siglo XVIII.<sup>22</sup>

Sin embargo, el éxito relativo alcanzado por los Borbones en la reformulación del pacto colonial produjo una serie de tensiones que a largo plazo socavarían la propia existencia del imperio español. En este sentido, diversos especialistas han incidido en el papel jugado por dichas tensiones a la hora de explicar el rápido desmoronamiento del edificio colonial en América.

Un nutrido grupo de historiadores, entre los que se encuentran estudiosos de la talla de D. Lynch, J.H. Parry y G. Beyhaut entre otros, han resaltado las tensiones provocadas en la sociedad colonial por la creciente aspiración de los produc-

tores y comerciantes americanos a cuestionar aquellos aspectos del pacto colonial contrarios a la liberalización de los intercambios directos con otras regiones. A dichas tensiones habría que unir la acentuación del antagonismo existente entre criollos y peninsulares, a consecuencia del resentimiento producido por la preeminencia de los segundos en la reestructuración de la Administración colonial. Factores derivados en ambos casos de las reformas económicas y de la mayor eficacia de la Administración colonial introducidas durante la segunda mitad del XVIII.<sup>23</sup>

Por el contrario, otros autores, como S.J. y B. Stein, tienden a minimizar el efecto de dichas reformas a la hora de explicar la rápida erosión del sistema colonial español en América.<sup>24</sup>

En este sentido, tanto T. Halperin como J. Fontana sostienen una posición intermedia. Pues si bien señalan que conviene no exagerar las tensiones provocadas por este intento de reordenación de las Indias, ya que, en definitiva, la precipitación de la crisis colonial se produciría por la conjugación de una aguda crisis política metropolitana con un cambio de mentalidades, fruto de la difusión de las nuevas ideas ilustradas y del precedente que había supuesto la aparición de los Estados Unidos. También reconocen la importancia de aquellas como detonantes de los procesos políticos desarrollados en América Latina pocas

décadas más tarde.<sup>25</sup>

Desde una óptica próxima al marxismo, otros historiadores, entre los que quizá M. Carmagnani sea el principal exponente, han centrado su análisis en resaltar las contradicciones provocadas por la incapacidad de España para desempeñar el papel de una metrópoli industrial y financiera. Función demandada por las oligarquías exportadoras americanas como consecuencia de los procesos económicos puestos en marcha, precisamente, por la liberalización económica introducida por las reformas borbónicas.<sup>26</sup>

Este enfoque ha sido corregido recientemente por otros autores de la misma tendencia historiográfica que, como M. Izard, ven en la crisis del modelo colonial español en América el resultado de un proceso de carácter más socioeconómico que político. Proceso que estaría marcado por el tránsito necesario de una sociedad autosuficiente a otra excedentaria. Estos autores consideran que la reorganización colonial borbónica sería un elemento dinamizador de dicho proceso. Transcendiendo así los problemas planteados por la utilización de un enfoque metodológico más ortodoxo que, desde una óptica más simplista, analizaba este proceso en términos de transición del feudalismo al capitalismo.<sup>27</sup>

En cualquier caso, la totalidad de los autores anteriores



coinciden en señalar que la desastrosa política exterior desarrollada por los gobiernos de Carlos IV provocó la crisis del modelo de relaciones establecido entre las colonias y la metrópoli durante la segunda mitad del XVIII.

Como consecuencia de la política de alineamiento con Francia frente a Gran Bretaña, el bloqueo naval británico y la incapacidad de la flota española para hacer frente al mismo hicieron difíciles las comunicaciones con América e imposible el mantenimiento del monopolio comercial. A su vez, ello hizo necesarias un conjunto de medidas excepcionales, continuación aparente de las reformas mercantiles de Carlos III, que implicaban la apertura de los mercados coloniales al comercio con otras naciones y sus colonias (concretamente con una serie de países aliados o neutrales).<sup>28</sup>

Este proceso cobraría un desarrollo imparable a partir del definitivo hundimiento del poder naval español en 1805. Como señala Halperin, la ruptura del monopolio comercial hizo consciente a la clase dirigente local de las posibilidades de desarrollo económico que abría la liberalización de los intercambios con otras zonas del mundo.<sup>29</sup> Al mismo tiempo, las limitaciones al desarrollo comercial impuestas por la guerra con Gran Bretaña ponían de manifiesto el antagonismo entre los intereses de la América española y la política exterior desa-

rrollada por la metrópoli.

Paralelamente, la estructura político-administrativa tan laboriosamente construida a lo largo del siglo XVIII con el fin de asegurar la autoridad de la metrópoli en las colonias y el correcto funcionamiento del sistema económico enunciado, experimentaría un proceso de acelerado desgaste.

Frente a la creciente presión de las oligarquías locales dirigida a obtener el control del aparato administrativo, los peninsulares respondieron tratando de socavar la autonomía de aquellas instituciones de predominio criollo como eran los cabildos.

La crisis de la administración colonial se hizo especialmente patente en aquellos lugares en donde fue precisa una reacción local frente a la intervención británica, cuyo máximo exponente se dio en Buenos Aires, Montevideo y Coro. Extremo que permitió a los sectores de la oligarquía local concentrar en sus manos la totalidad del poder económico, político y militar, despojando de contenido las funciones de la antigua estructura administrativa colonial.

En este contexto, la ocupación francesa de la Península y el comienzo de la Guerra de Independencia van a acentuar aún más la crisis del anterior modelo de relaciones entre las colonias

y la metrópoli. La agudización de los antagonismos entre los dos sectores políticos enfrentados condujo a un enfrentamiento abierto entre los mismos. Los peninsulares, apoyados en su hegemonía sobre la Administración y el ejército colonial, trataron de anticiparse a un previsible intento de los criollos para obtener el poder político sustentado en el ejemplo de las juntas metropolitanas.

El fenómeno peninsular del juntismo, como reacción alternativa frente a unas estructuras político-administrativas que habían demostrado su impotencia frente a la invasión napoleónica, tuvo un reflejo inmediato en las colonias americanas. Desde este momento, la confrontación entre los dos principales sectores enfrentados de la oligarquía colonial, peninsulares y criollos, trascenderá los márgenes a través de los cuales se había encauzado tradicionalmente, produciendo el desplazamiento de las instituciones tradicionales de gobierno colonial y su sustitución por nuevas formas de organización político-administrativa.<sup>30</sup>

De esta manera, en México, el virrey Itugararay era depuesto por los peninsulares el 15 de septiembre de 1808, al intentar organizar una junta que gobernase en nombre de Fernando VII, apoyándose para ello en el cabildo de la capital dominado por los criollos. Una maniobra similar fracasó poco después en Buenos Aires. En esta ocasión el intento partió del cabildo de la ciudad, de mayoría peninsular, pero el virrey Liniers conservó

su cargo gracias al predominio de las milicias criollas en la capital. No obstante, un movimiento parecido triunfó en Montevideo donde la guarnición española estableció una junta que desconoció al virrey y pretendió gobernar todo el virreinato del Río de la Plata. En Chile se reprodujeron los enfrentamientos entre el cabildo de Santiago, dominado por los criollos, y la Audiencia, de mayoría peninsular, forzando los primeros de forma irregular el nombramiento de un nuevo gobernador colonial. Igualmente, en agosto de 1809, el presidente-intendente de la Audiencia de Quito era depuesto por los criollos, dirigidos por el marqués de Selva Alegre, quienes organizaron un cuerpo de gobierno de carácter aristocrático que pretendió extender su jurisdicción sobre el territorio de toda la Audiencia. En otras zonas de América ambas facciones oligárquicas establecieron pactos transitorios, cuyo contenido afectaba igualmente a la continuidad de las estructuras político-administrativas tradicionales de la colonia. Así sucedió en Nueva Granada cuyo virrey hubo de admitir ser asesorado por una junta consultiva. Mientras que en el Alto Perú el enfrentamiento adquiriría un carácter racial, enfrentando a mestizos y blancos.

El hundimiento del orden colonial no dejó de ser percibido por la Junta Suprema Central Gubernativa del Reino, organismo constituido a partir de las diversas juntas provinciales surgidas

a lo largo de la primavera de 1808, el cual, desde septiembre, había desplazado a los antiguos consejos en el gobierno del Estado. De manera que ya desde un momento tan temprano como 1809, mientras la ofensiva napoleónica obligaba a la Junta a trasladarse a Sevilla, ésta reconocía la necesidad de replantear el modelo de relaciones con las colonias en lo que constituía un intento para frenar la desintegración del cada vez más difuso control de la metrópoli sobre las mismas.

En este sentido, el Consejo de Indias, consultado por la Junta Central en noviembre de 1808, se pronunciaba favorablemente respecto a la posibilidad de otorgar una participación a las colonias en la misma. Ello llevaba a la Junta Central a emitir el Decreto de 22 de enero de 1809, en el cual negaba la condición colonial de los ámbitos ultramarinos, reconociendo el derecho de los mismos a estar representados en la propia Junta:

"(...) considerando que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como las de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española; y deseando estrechar de un modo indisoluble los sagrados vínculos que unen unos y otros dominios, (...) se ha servido S.M. decretar, teniendo presente la consulta del Consejo de Indias de 21 de diciembre último, que los reinos, provincias e islas que forman los referidos dominios deben tener representación nacional e inmediata a su real persona y constituir parte de la Junta Suprema Central Gubernativa del Reino por medio de sus correspondientes diputados".<sup>31</sup>

El Decreto se sustentaba en la doctrina tradicional de la organización política colonial española: la identidad de derechos entre los denominados "reinos" y "provincias" de Indias y los territorios metropolitanos, cuyo conjunto constituía la monarquía española.<sup>32</sup> Este extremo se plasmaba en la concesión a determinadas ciudades de Indias, ya desde el siglo XVI, del derecho a enviar procuradores a Cortes. Como señala D. Ramos tales fueron los casos de México y Cuzco.<sup>33</sup> Sin embargo, ello no constituía un impedimento para la existencia de una situación colonial pues las Cortes habían ido perdiendo su carácter de órganos representativos con participación real en el proceso político de toma de decisiones desde principios del siglo XVI y de forma más acentuada a lo largo del siglo XVIII.<sup>34</sup> En este contexto, la apelación a las colonias como partes de pleno derecho de la Monarquía solo tenía sentido en el marco de una radical redefinición de las relaciones colonias-metrópoli. Así lo entendieron las diversas oligarquías regionales criollas, como se deduce de los numerosos memoriales y manifiestos que se escribieron con este motivo.<sup>35</sup>

El Decreto de 22 de enero no se llevaría a efecto, pues la Junta se disolvería al no poder impedir la ocupación de Andalucía por Napoleón, no sin antes haber convocado Cortes para el 1 de mayo de 1810.

No obstante, cuando las Cortes del Reino se reunieron en Cádiz la situación colonial había experimentado un nuevo giro. La caída de Andalucía y la constatación definitiva de la impotencia militar de la metrópoli ante la Francia napoleónica desencadenaron de forma generalizada el proceso independentista de las colonias españolas. Como señalan acertadamente Lynch y Parry a ello pudo contribuir la dudosa legitimidad del cuerpo que reemplazaba a la Junta Suprema, ya que éste se había designado a sí mismo como titular de una soberanía ya de por sí ciertamente problemática.<sup>36</sup>

En este contexto, el proceso revolucionario se desencadenó por doquier. El 19 de abril una Junta de Gobierno sustituía en Caracas al capitán general. El 25 de mayo el virrey de La Plata era reemplazado por otra junta dirigida por Belgrano. El 20 de julio en Bogotá y el 18 de septiembre en Santiago de Chile tuvieron lugar procesos parecidos; en tanto que dos días antes se había producido en México el levantamiento de Hidalgo. La revolución colonial fue seguida casi inmediatamente por una guerra civil entre los sectores enfrentados de las oligarquías locales. Con ello, como señala acertadamente Halperin, el antiguo modelo colonial terminaba de derrumbarse en la mayoría de las colonias españolas.<sup>37</sup> Aunque la independencia aún no ha sido formalmente proclamada en ninguna región de la América española, el proceso de emancipación de estas colonias ha comenzado.

## **B) LA FRUSTRADA INTEGRACION DE LAS COLONIAS EN EL NUEVO ESTADO LIBERAL: LAS CORTES DE CADIZ Y EL PROBLEMA COLONIAL.**

La ocupación francesa de Andalucía provocó la disolución de la Junta Central y su sustitución por un Consejo de Regencia integrado por el obispo de Orense, el general Castaños, el consejero de Estado Saavedra y el representante americano ante la Junta Central, Lardizabal.

El carácter conservador de la mayoría de sus miembros llevó a la Regencia a dilatar la aplicación del decreto emitido por la Junta el 1 de enero. Sin embargo en el microcosmos social gaditano predominaban las posiciones liberales. Rasgo que sería extensivo asimismo, según J. Aróstegui, a la mayoría de los numerosos refugiados de guerra presentes en la ciudad.<sup>38</sup> Ello determinó que la presión popular forzara la convocatoria de las Cortes, cuya reunión tendría lugar finalmente el 24 de septiembre.

El grado de legitimidad de las Cortes de Cádiz ha estado envuelto en una polémica a nuestro entender un tanto estéril. Algunos especialistas fundamentan su presunta ilegitimidad de base en el hecho de que las elecciones no pudieran celebrarse en la mayoría del territorio, designándose en su defecto diputados



suplentes entre las personalidades residentes en Cádiz.<sup>39</sup> Este hecho unido como señala Tuñón a la mayor facilidad de las ciudades litorales todavía no ocupadas, que contaban con una burguesía más desarrollada, para enviar diputados a las Cortes, determinaron el predominio en las mismas de los elementos liberales.<sup>40</sup>

Las Cortes de Cádiz desplegaron una intensa actividad política y legislativa entre octubre de 1810 y mayo de 1814, mientras en el resto del país se sucedían las diversas alternativas de la guerra contra Napoleón. Durante este período llevarían a cabo el desmantelamiento legal del Antiguo Régimen en todo el ámbito de la Monarquía española y su sustitución por un modelo político, económico y social liberal.

En el marco de dicha actividad, las Cortes debieron enfrentarse al problema planteado por la abierta insurgencia de gran parte de los territorios coloniales. Para ello trataron de implantar un nuevo modelo de relaciones entre las colonias y la metrópoli que satisficiera a los sectores coloniales descontentos.

La fórmula finalmente elegida, recogida por la Constitución de 1812, consagraba una teórica integración de las colonias en el nuevo Estado liberal en términos de igualdad con los restantes territorios del mismo. No obstante, dicha fórmula planteaba numerosas contradicciones, como la existencia de la esclavitud

y la necesidad de una organización político-administrativa particular. Dichas contradicciones dieron lugar a la aparición de los primeros proyectos de organización autonómica del mundo colonial, que venían a reproducir algunos aspectos de los proyectos confederales de finales del siglo XVIII.

Representatividad e igualdad de derechos. El estatuto jurídico-político de las colonias en la obra de los constituyentes de Cádiz.

Cuando las Cortes de Cádiz se reunieron, las colonias americanas se encontraban en plena efervescencia revolucionaria. Desde el primer momento, la mayoría liberal de las Cortes trataría de desactivar a las distintas juntas revolucionarias surgidas entre abril y septiembre, incorporando a una serie de representantes coloniales a las sesiones de las propias Cortes. Como ha señalado Halperin, el carácter ambiguo adoptado por dichas juntas en los primeros momentos de su existencia, en cuanto a que todas manifestaron una dudosa fidelidad a Fernando VII, hacía parecer factible dicho intento.<sup>41</sup>

El primer problema que planteaba la extensión a las colonias americanas y asiáticas del derecho de representación en las

Cortes de la Nación venía dado por la forma en que debía ser ejercido ese derecho, o lo que es lo mismo, por el procedimiento que debía seguirse para la elección de los diputados coloniales.

La Junta Central había dictado el 14 de febrero de 1810 unas Instrucciones para la elección de los diputados ultramarinos.<sup>42</sup>

Dichas Instrucciones diferían substancialmente del procedimiento establecido para la designación de los representantes peninsulares, en cuanto a que delegaban en el cabildo de la capital de cada provincia la elección del representante de la circunscripción. El carácter sumamente restrictivo de dicho procedimiento en relación al establecido para la Península determinaría su modificación parcial por la Regencia, con el objeto de ampliar la representación americana en las futuras Cortes.<sup>43</sup> Asimismo, la Regencia disponía por medio de un expediente que, en tanto no tuviera lugar la llegada de los representantes ultramarinos, una junta electoral compuesta por seis notables criollos residentes en Cádiz procediera a designar suplentes de dichos representantes entre los oriundos o residentes de dichos territorios presentes en esta ciudad.<sup>44</sup> Sin embargo, este procedimiento encontró la oposición de las juntas disidentes de Ultramar, que, de manera oportunista, descalificaron la pretendida identidad de derechos concedida a las colonias.

Todo ello supuso que, a partir de la apertura de las sesiones de las Cortes Extraordinarias el 24 de septiembre, se planteara en toda su extensión el problema de la desigualdad de los mecanismos de representación aplicados a las colonias.

Los diputados americanos, conforme fueron llegando a Cádiz, así como la mayoría de los suplentes entre tanto, exigieron el mismo grado de representatividad para todos los territorios de la Monarquía. Desde esta óptica, reivindicaron la concesión a los ámbitos coloniales del número de diputados que les correspondieran en función de su población y de la aplicación de los procedimientos electorales metropolitanos.

Estas eran las bases de una propuesta presentada a la discusión de las Cortes el 25 de septiembre por una comisión de notables criollos encabezada por el suplente de Quito, José Mexía Lequerica.<sup>45</sup> La comisión aducía la necesidad de dichas medidas para restablecer la confianza de las colonias en la metrópoli, proponiendo asimismo la convocatoria inmediata de elecciones para la designación de los restantes representantes coloniales. Los debates subsiguientes y el apoyo de algunos diputados metropolitanos a esta proposición llevaron a la adopción de una fórmula transaccional.

Ésta era recogida por el Real Decreto de 15 de octubre de 1810, el cual, tras declarar solemnemente que "los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma monarquía, una misma y sola nación y una misma familia", reconocía el derecho de las colonias a una

representación proporcional, si bien difería *sine die* la resolución definitiva de dicha cuestión.<sup>46</sup> Con ello se cerraba momentáneamente el debate en torno al carácter de la representación colonial en Cortes.

Sin embargo, la definición final de dicho debate condicionaba la resolución de otra cuestión de mayor importancia, como era la de la propia condición colonial o no de los territorios ultramarinos dentro del marco del nuevo modelo jurídico-político liberal.

Este extremo era perfectamente percibido por los representantes criollos, quienes, no satisfechos por la declaración genérica de principios enunciada por el Real Decreto de 15 de octubre de 1810, solicitaron el 16 de diciembre, entre otras reivindicaciones, que las Cortes abordaran en sentido positivo el problema de la representación colonial en las Cortes de la Nación, presentando la siguiente propuesta:

"En consecuencia del decreto de 15 de octubre se declara que la representación nacional de las provincias, villas y lugares de la Tierra Firme de América, sus islas y las Filipinas, por lo respectivo a sus naturales y originarios de ambos hemisferios, así españoles como indios y los hijos de ambas clases, debe ser y será la misma en el orden y forma (aunque respectiva en el número) que tienen hoy y tengan en lo sucesivo las provincias, villas y lugares de la Península e islas de la España europea entre sus legítimos naturales.".<sup>47</sup>

El inicio de la discusión de dicha proposición coincidía con la llegada de los primeros representantes mexicanos.

Tras una serie de intensos debates la propuesta fue rechazada el 18 de enero de 1811 por 64 votos contra 56, pese a que como concesión a la metrópoli excluía de la representación parlamentaria a gran parte de la población americana, al privar de la misma a las denominadas "castas", constituidas por grupos étnicos de gran heterogeneidad integrados por diversas variantes étnicas en las que intervenía el componente racial africano.<sup>48</sup>

Creemos que en la base del voto contrario a la propuesta anterior por parte de la mayoría liberal de las Cortes, residía el temor de que la elección de los nuevos diputados coloniales supusiera la paralización de la actividad de las Cámaras. En este sentido, no pensamos que dicho voto se debiera a la negativa de los constituyentes de Cádiz a reformar el marco de gobierno colonial, como ha sostenido recientemente algún autor.<sup>49</sup> Por el contrario, creemos que aceptada por la mayoría parlamentaria la idea de asociar a los territorios ultramarinos al nuevo proyecto de Estado, las únicas dificultades radicaban en la definición de los mecanismos concretos que habían de regular el papel de las antiguas colonias como una parte de pleno derecho del nuevo modelo de organización política. Este extremo derivaba de la imposibilidad de conceder a las colonias un derecho de representación estrictamente similar al aplicado en la Península, ya que

hubiera implicado automáticamente el predominio de la representación ultramarina en el Legislativo nacional.

El consenso conseguido en torno a esta cuestión en los debates desarrollados en enero de 1811, al aceptar los diputados peninsulares computar a la población indígena como representable a cambio de la exclusión de las castas, sentaba las bases para una resolución futura del problema. Ello era posible al garantizar dicha fórmula a ambas partes una representación parlamentaria equilibrada, que evitara en uno u otro sentido el predominio de una de las partes sobre la otra, extremo que había caracterizado al anterior "pacto colonial".<sup>50</sup>

No obstante, la adopción de una medida de este tipo presentaba el problema adicional de condicionar la actuación de las Cortes hasta la llegada de los nuevos representantes coloniales. Para salvar este obstáculo, el diputado peninsular José Martínez presentaba una nueva proposición en el sentido de la anterior, pero en la que se planteaba de forma separada la cuestión de la representación colonial en Cortes y la aprobación del calendario al que se sometía una posible reforma de la misma:

"Las Cortes generales y extraordinarias por su decreto de 15 de octubre del año pasado confirman y sancionan el inconcuso concepto de que los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y única monarquía, una misma y sola nación, y una sola familia, y que por lo mismo, los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos, son iguales en Derecho a los de esta península; quedando á cargo de las Cortes tratar con oportuni-

dad y con particular interés el número y forma que deba tener en lo sucesivo la representación nacional en ambos hemisferios; declaran de un modo indudable quedar reservado para la formación de la Constitución fixar en ella la forma y el número de representantes de ambos hemisferios en las Cortes sucesivas".<sup>51</sup>

Frente a esta opción, el grupo de representantes coloniales continuó sosteniendo la necesidad de proceder de inmediato a la elección de los diputados americanos. De manera que el diputado peruano Vicente Morales presentaba una nueva propuesta en este sentido en nombre del resto de la diputación americana.

Sin embargo la mayoría de la Cámara optó por la fórmula de compromiso presentada por Martínez, la cual suponía la aceptación del principio que sancionaba la misma representatividad dentro de las Cortes para el conjunto de los territorios de la Monarquía, si bien se supeditaba su aplicación práctica a la elaboración de la Constitución y a la subsiguiente convocatoria electoral. De esta manera, la primera propuesta era aprobado el 7 de febrero por 103 votos contra 4, en tanto que en la misma sesión se rechazaba, por 69 votos contra 61, la aplicación de dicho principio a las Cortes actuales.<sup>52</sup>

De acuerdo a lo anterior, las elecciones para las Cortes Ordinarias de 1812 se celebrarían de acuerdo al Título III de la Constitución, que no establecía diferencias entre el procedimiento electoral utilizado en América y en la Península.<sup>53</sup> Si



bien la existencia de la esclavitud en las colonias y la exclusión de las castas del procedimiento implicaban la desvirtuación del sufragio en los territorios ultramarinos.

Este último extremo, establecido por el artículo 29 de la Constitución, sería objeto de intensas discusiones en las que los diputados coloniales plantearon la necesidad de que la Constitución se aplicara en Ultramar en su conjunto, olvidando que ello sería incompatible con la existencia de la esclavitud en dichos territorios.<sup>54</sup>

Por otra parte, la participación de los representantes ultramarinos en las Cámaras Legislativas de la Nación planteó, por primera vez, el problema de la soberanía nacional de las territorios coloniales.

Los debates subsiguientes dieron lugar a un modelo teórico, que serviría posteriormente de base a determinadas fórmulas autonomistas. Dicho modelo teórico se sustentaba en una extrapolación de las tesis rousseauianas contenidas en El Contrato Social. Desde esta óptica, algunos diputados americanos, partiendo del presupuesto teórico que defendía la igualdad de todos los territorios integrantes de la Nación, sostenían que cada provincia era depositaria de una parte proporcional de la soberanía nacional, ya que "(...) cada pueblo de una provincia, cada provincia de una Nación, asume, por así decirlo, su parte proporcional de

soberanía sin caer bajo la dependencia de otra".<sup>55</sup> Paradójicamente, en este esquema teórico, la fragmentación de la soberanía no implicaba problemas para la unidad del cuerpo político, en cuanto a que dicha dispersión no era óbice para la indivisibilidad de la soberanía nacional, puesto que "La soberanía (...) se compone de partes real y físicamente distintas, sin las cuales todas, o sin muchas de las cuales no se puede entender la soberanía".<sup>56</sup>

El concepto de soberanía compartida no fue aceptado por la totalidad de los diputados ultramarinos, algunos de los cuales llegaron a defender la tesis de que los diferentes pueblos de la Monarquía tenían cada uno su propia soberanía, si bien aceptaban que, al formar parte de una misma "familia", dichas soberanías pudieran ser representadas por un mismo cuerpo político.<sup>57</sup>

El resultado de la totalidad de los debates anteriores fue el artículo 1 de la Constitución de 1812, en función del cual las antiguas colonias americanas y asiáticas eran consideradas partes de pleno derecho de la Nación española.<sup>58</sup>

Con ello se alcanzaba el objetivo último de toda política colonial basada en la plena integración de los ámbitos coloniales en el Estado como una parte más del cuerpo político común. En este mismo sentido, el artículo 5 extendía la condición de ciudadanos de la Nación española a "todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y a los hijos de éstos; los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas y los extranjeros que obtengan

carta de naturaleza o lleven diez años de vecindad en cualquier pueblo de la monarquía".<sup>59</sup> En la misma línea, el artículo 18 insistía en definir como ciudadanos a quienes "por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios".<sup>60</sup>

Esta nueva concepción de las colonias, como partes de pleno derecho de la Monarquía española, estuvo vinculada a la creación en la Península de un marco de organización provincial y local sumamente descentralizado. Extremo que permitía su extrapolación a las antiguas colonias, concediendo a éstas el grado de descentralización al que aspiraban sin necesidad de un ordenamiento jurídico-político diferenciado.

En este sentido, el modelo de organización político-administrativa aplicado en Ultramar fue el establecido para todo el conjunto de la Monarquía por la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.<sup>61</sup>

En virtud de la misma, el Poder Ejecutivo era ejercido en cada una de las provincias ultramarinas surgidas de la nueva delimitación electoral por un jefe político. Éste era nombrado por el Rey y disponía de amplias atribuciones sobre el territorio de su jurisdicción, establecidas en el capítulo IV de la Instrucción. La separación de mandos aplicada en la Península también se hacía extensiva al ámbito colonial, si bien no faltaron vacilaciones y solo la posibilidad de suspender esta norma "(...)

en cualquier caso en que la conservación o restablecimiento del orden público y de la tranquilidad y seguridad general así lo requieran", contemplada por el artículo 242 del capítulo IV de la Instrucción, permitió finalmente su aplicación en Ultramar.<sup>62</sup> Por otra parte, las atribuciones concedidas a las diputaciones provinciales y ayuntamientos, sobre todo en materia de economía y fomento, configuraban un esquema básicamente descentralizado, si bien su funcionamiento se supeditaba al control del jefe político.

Este modelo de organización político-administrativa a nivel provincial y local se insertaba directamente en un modelo de organización general del Estado cuya estructura ministerial era común, en su mayor parte, para la Península y las antiguas colonias. En este sentido, el artículo 222 de la Constitución distinguía las siguientes secretarías:

"Los secretarios del Despacho serán siete, a saber:

El secretario del Despacho de Estado.

El secretario del Despacho para la Gobernación del Reino para la Península é islas adyacentes.

El secretario del Despacho para la gobernación del Reino para Ultramar.

El secretario del Despacho de Gracia y justicia.

El secretario del despacho de Hacienda.

El secretario del Despacho de Guerra.

El secretario del Despacho de Marina".<sup>63</sup>

Ya hemos estudiado los debates que tuvieron lugar en 1811

en torno a la estructura ministerial del Estado relativa a los asuntos coloniales. Baste por ello recordar que la propuesta que planteaba una configuración ministerial en razón de la materia, común a todos los territorios de la Monarquía, fue desechada por la oposición de los diputados americanos, que propugnaban, bajo distintas fórmulas, una doble organización ministerial para la Península y para los territorios ultramarinos.

La fórmula de compromiso adoptada establecía la creación de un solo ministerio específico para las antiguas colonias, el de Gobernación, en tanto que los restantes asuntos serían tramitados, junto a los peninsulares, en departamentos comunes organizados en razón de la materia. Con ello quedaba garantizada la unidad de gobierno que la mayoría liberal consideraba innegociable. Las críticas de algunos diputados criollos que, acertadamente, veían en dicho sistema una perpetuación matizada del antiguo sistema colonial eran rechazadas por Argüelles, para quién la creación del Consejo de Ministros como órgano coordinador de la acción del Gobierno constituía una garantía de que los asuntos ultramarinos no serían postergados en los diferentes departamentos frente a los peninsulares.

### Los primeros proyectos de organización autonómica colonial (1790-1813).

Paralelamente a la construcción del modelo de integración de las colonias en el nuevo Estado, aprobado por la mayoría liberal de las Cortes, una minoría de políticos liberales peninsulares y antillanos, conscientes de que la oligarquía criolla difícilmente renunciaría al grado de autonomía conseguido, plantearon modelos alternativos de organización colonial desde una perspectiva autonomista. Algunos de dichos proyectos tuvieron un carácter general. Otros, por el contrario, fueron la vía utilizada por las oligarquías locales antillanas para transmitir sus reivindicaciones a la metrópoli.

**Los precedentes de la autonomía colonial: los proyectos de reforma colonial de Carlos IV.**

Como señalamos anteriormente, el esfuerzo realizado a lo largo del siglo XVIII por el Gobierno español para recuperar el control efectivo sobre el mundo colonial y para reconstruir el antiguo "pacto colonial", acentuó los antagonismos existentes entre las colonias y la metrópoli. Este extremo fue percibido por determinados políticos metropolitanos que llegaron a concebir la posibilidad de replantear el modelo de relaciones existente entre

las colonias y la metrópoli, concediendo a éstas un cierto grado de autonomía política que permitiera su conservación como partes integrantes de la Monarquía española.

La apoteosis reformista de fines del siglo XVIII tuvo un epígono poco estudiado: el planteamiento de modelos de relación con el mundo colonial alternativos al régimen centralista laboriosamente restablecido a lo largo de la segunda mitad del siglo.

En este sentido hay que situar el Informe Secreto elaborado por el conde de Aranda en 1783.<sup>64</sup> En dicho proyecto Aranda iba más allá de las tesis que comenzarían a propugnar los autonomistas antillanos a principios del siglo XIX. El ministro de Carlos IV sostenía la necesidad de conceder una independencia política a las colonias de forma gradual y controlada. Para ello, el conde de Aranda propugnaba la creación de tres reinos independientes correspondientes a las principales unidades administrativas coloniales: México, en donde se integrarían los territorios correspondientes al Virreinato de la Nueva España, Perú, que agruparía a los antiguos virreinos de Perú y Buenos Aires, y Tierra Firme, correspondiente al Virreinato de Nueva Granada. Dichos reinos serían regidos con total independencia por distintos miembros de la familia real española, si bien se reconocía una superioridad nominal al monarca español que

adoptaría el título de emperador y recibiría una contribución anual de cada uno de los tres estados. Para Aranda el vínculo dinástico aseguraría una estrecha alianza entre estos estados, cuya mejor expresión sería la creación de una zona de libre comercio y el establecimiento permanente de una estrecha alianza militar defensiva-ofensiva, renovada por juramento cada vez que se ligara a la sucesión un nuevo príncipe.

El Informe Secreto fue rechazado por el equipo gobernante dominado por el conde de Floridablanca. Sin embargo, la idea de un replanteamiento general de las relaciones entre la península y el imperio colonial reaparecería a principios de siglo. De manera que, entre 1804 y 1806, Carlos IV y Godoy consideraron seriamente conceder una amplia autonomía a los territorios americanos mediante el envío de infantes a América, que, con el título de príncipes regentes o de virreyes hereditarios, gobernarían de forma hereditaria los diferentes virreinos. Paralelamente el proyecto contemplaba el establecimiento de senados en cada uno de dichos territorios, integrados a partes iguales por americanos y españoles, y la resolución definitiva de los procedimientos judiciales en sus respectivas audiencias.

Este proyecto respondía a la creciente presión francesa que, desde 1806, con el pretexto de invadir Portugal, estaba procediendo a la ocupación militar de una serie de puntos claves en



la Península. En el mismo debió pesar sin duda el intento de Godoy por poner el mundo colonial fuera del alcance de Napoleón, asegurando una retaguardia protegida a una hipotética retirada de la familia real. En este sentido, dicho proyecto estuvo a punto de ser llevado a cabo, siendo sometido por el monarca a la consulta de ocho prelados. El estallido de la guerra con Gran Bretaña, pese a la resistencia del Gobierno español a entrar en el nuevo conflicto, impidió la realización de este proyecto, en el que D. Ramos cree ver una fórmula de transición hacia la independencia americana.<sup>65</sup>

#### **Las Cortes de Cádiz y la autonomía colonial.**

Frente al modelo integrador, debatido en las Cortes de Cádiz desde 1810 y sancionado finalmente por la Constitución de 1812, surgieron varios proyectos alternativos, que propugnaban la aplicación a los territorios ultramarinos de sistemas político-administrativos de carácter autonómico o semiautonómico. En esta línea habría que ubicar el proyecto presentado a la Regencia por la Junta Económica del Consulado de La Habana en noviembre de 1811. Esta memoria, a su vez, serviría de base al presbítero José Agustín Caballero para la redacción de una proposición de carácter autonomista, que debía ser expuesta ante las Cortes de Cádiz por el diputado cubano Jaúregui. También pertenecería a

esta categoría el proyecto enunciado en abril de 1813 por el político y periodista liberal Jose María Blanco.

El origen del proyecto presentado al Consejo de Regencia por el Consulado de La Habana hay que buscarlo en la misión encomendada en 1795 por la Corona al conde de Casa Montalvo y al político y economista cubano Francisco Arango Parreño, dirigida a estudiar el modelo de explotación colonial establecido por Gran Bretaña en Jamaica.

Como consecuencia de la misma, Arango presentaría un informe ante el Cabildo de La Habana, en el cual, junto a determinadas cuestiones de tipo económico, se analizaban las posibilidades de extrapolar a la propia Cuba el sistema semiautonómico establecido en aquella isla.<sup>66</sup>

En este sentido, algunos autores consideran que el informe presentado por Arango en 1795 influiría en la formación de la Junta de La Habana en 1808, organismo en el que F.J. Ponte ve un precedente remoto del legislativo colonial contemplado en los proyectos autonómicos posteriores.<sup>67</sup>

Disentimos de esta postura.

- En primer lugar, la totalidad de los estudios realizados acerca del fenómeno juntista desarrollado en 1808 y su repercusión en América coinciden en señalar que se trató de un proceso general al conjunto de las colonias americanas. No habría, pues,

que buscar causas particulares al desarrollo del mismo en Cuba.

- En segundo lugar, la mayoría de los especialistas coinciden en considerar que la evolución de las juntas coloniales hacia posiciones de carácter autonomista, no tendría lugar hasta la segunda oleada juntista, desarrollada tras la caída de Andalucía en 1810.<sup>68</sup>

Finalmente, no se aporta ninguna razón que avale el pretendido carácter autonomista de la Junta habanera de 1808, a no ser la trayectoria posterior de alguno de sus miembros, lo que nos parece claramente insuficiente. En este mismo sentido podría aducirse que la trayectoria posterior de Arango hizo del mismo un absolutista cuando no fue así. Puesto que el hacendado habanero desempeñó sucesivamente los cargos de diputado en 1812, consejero de Indias y miembro de la Junta Real para la Pacificación de las Américas en 1816, consejero de Estado en 1820 y superintendente de Hacienda en 1824.<sup>69</sup>

Sin embargo, esta memoria sí serviría de base a la propuesta formulada ante el Consejo de la Regencia por la Junta Económica del Consulado el 25 de noviembre de 1811.<sup>70</sup>

En dicha propuesta se proponía la constitución de un Consejo Provincial, presidido por el capitán general e integrado por diez consejeros elegidos por el Cabildo de La Habana y otros diez elegidos por los restantes cabildos de la isla. Mayor ambigüedad

revestían las competencias atribuidas a dicho Consejo, limitándose el documento a mencionar como tales, de manera genérica, a la política presupuestaria, comercial y a las cuestiones relativas al gobierno interno de la isla, si bien no se aclara el alcance concreto de dichas atribuciones, que hay que suponer amplio. Por su parte, la defensa y la organización judicial dependían de los respectivos organismos metropolitanos.

La propuesta fue rechazada por las Cortes, que dieron instrucciones al capitán general para incrementar las medidas de vigilancia sobre cualquier posible intento de alterar la estructura administrativa colonial.<sup>71</sup>

La composición de dicha junta, integrada exclusivamente por miembros designados por los distintos cabildos de la isla, aseguraba al grupo de grandes propietarios criollos el predominio en dicha institución. En tanto que la presencia del capitán general se limitaría a revestir a la misma de la necesaria legitimidad. El proyecto presentado por la Junta Económica del Consulado, organismo estrechamente vinculado al Cabildo de La Habana, muchos de cuyos miembros aparecen simultáneamente en ambas instituciones,<sup>72</sup> presenta un esquema muy similar al de junta formada en Buenos Aires en 1808, dominada por el Cabildo y presidida por un virrey desprovisto de poder efectivo.

La experiencia proporcionada por la rápida evolución hacia el independentismo de las juntas surgidas en la América continen-

tal, hacía inviable el planteamiento de dichos órganos allí donde el orden colonial no había sido alterado y las autoridades metropolitanas controlaban firmemente la situación

Coincidiendo en el tiempo con el proyecto anterior, se encuentran las diecisiete proposiciones a las Cortes Constituyentes elaboradas por el presbítero Jose Agustín Caballero, profesor del seminario de San Carlos en La Habana y perteneciente a ese sector ilustrado del clero americano que en otras regiones americanas participaría activamente en el movimiento independentista.

El proyecto Caballero constituía en realidad un desarrollo hacia una mayor concrección, de la propuesta formulada anteriormente por la Junta Económica del Consulado en términos excesivamente ambiguos.<sup>73</sup>

Dicho proyecto fue redactado para su exposición en las Cortes Constituyentes por parte del diputado habanero F. Jaúregui, abogado, hacendado y portavoz del poderoso grupo de intereses agrupado en torno al Cabildo de La Habana. En este sentido, hay que ver detrás del mismo la mano del grupo de los grandes propietarios azucareros habaneros, cuya hegemonía en el Cabildo de la capital y en el Consulado no había disminuido como consecuencia del frustrado intento de constituir una junta de gobierno en 1808.

En este sentido, el fracaso de dichos sectores en asumir el control de la colonia en 1808 no se había saldado con la total marginación de los mismos del poder político, como demuestra la continuación al frente de su cargo del capitán general Someruelo, pese a su probada implicación en el intento de 1808. Ello se debía a que, como en el caso de México, la cohesión del bloque dominante hispano-criollo era aquí muy alta.

En las colonias antillanas el temor a una revuelta generalizada de esclavos impidió que los antagonismos latentes existentes en el seno de la clase dirigente desembocaran en un proceso de confrontación abierta. Ello forzaba a los sectores criollos descontentos a tratar de obtener de la metrópoli un mayor grado de participación en los procesos de decisión local a través de las vías abiertas por el propio sistema político metropolitano.

Sin embargo, por razones que desconocemos, finalmente dicha exposición no tuvo lugar. De hecho no existe más constancia documental del mismo que el trabajo de un erudito cubano de principios de siglo, el Dr. A. Zayas, que reprodujo parte del documento, del que afirmaba tener el original.<sup>74</sup>

Según las especificaciones de Zayas la base del proyecto era un Consejo Provisional, el cual estaría integrado por veinte vocales, siendo preciso para estar constituido la asistencia de un *quórum* mínimo de doce. Al igual que en la propuesta del

Consulado, se asignaba la mitad de la representación del Consejo a la jurisdicción de La Habana y el resto se repartía de la siguiente manera: dos vocales por Santiago y Puerto Príncipe respectivamente y uno por Matanzas, Trinidad, Sancti Spíritus, Villa Clara y Remedios. Los acuerdos adoptados en el seno de este organismo debían ser aprobados por al menos dos tercios de los votos, debiendo asimismo ser refrendados por el gobernador. En caso de que éste negara su sanción habría de explicar los motivos de tal rechazo, en cuyo caso correspondería decidir al Gobierno de la Nación. Las competencias del Consejo Provisional se extendían a la regulación legislativa de la práctica totalidad de las cuestiones relativas a la administración de la isla: la política presupuestaria y fiscal, la defensa y el mantenimiento del orden público, la confección y aplicación de los reglamentos comerciales marítimos y terrestres, señalándose asimismo que las competencias del citado organismo se extenderían a "cuantos asuntos más concurran". Tan solo la administración de justicia quedaba al margen de las atribuciones del Consejo, si bien se recomendaba que el gobernador conservara solo la jurisdicción militar, delegando en un corregidor la jurisdicción ordinaria. En este sentido, el Consejo asumía el control de toda la administración periférica radicada en la colonia: Intendencia, Junta de la Real Hacienda, Junta de Diezmos, de Temporalidades... Destacando la supeditación al mismo de organismos como el Tribunal de Cuen-

tas de Cuba, cuya actividad de control en materia de política presupuestaria quedaría severamente lastrada por esta dependencia.

El Poder Ejecutivo de la colonia sería ejercido por un auténtico gabinete colonial, integrado por el presidente del Consejo y los ministros que éste considerara necesarios. Si bien se introducía la extraña fórmula de otorgar al gobernador la presidencia del Consejo siempre que concurriera a las reuniones de este organismo.

Este extremo planteaba una cierta duplicidad en relación a la asunción de responsabilidades por el Ejecutivo colonial. Duplicidad derivada del hecho de que el gobernador, nombrado por la metrópoli y que solo respondía ante la misma, pudiera presidir un Ejecutivo colonial cuyos miembros solo respondían ante el propio Consejo Provisional.

El problema se agravaba por la indefinición de los mecanismos reguladores de las relaciones entre el gabinete y el gobernador en su calidad de presidente del mismo. Este carácter ambiguo respondía probablemente a la provisionalidad revestida por la estructura de gobierno colonial perfilada en el Proyecto Caballero.

Dicho proyecto no constituía más que la antesala de un proyecto más ambicioso orientado a dotar a Cuba de una Constitución Provincial, para lo cual se establecían las normas que



regirían la elección de una Comisión Constitutiva, integrada por siete miembros, que procediera a la redacción de aquélla. La aprobación y promulgación de dicha Constitución corresponderían al Gobierno central, previa audiencia a las corporaciones y ayuntamientos de la isla.

El proyecto Caballero no llegaría a ser presentado en las Cortes, pese a que el propio inspirador del mismo, Arango, se incorporó a las Cámaras Legislativas en 1813.

Probablemente ello se debiera a que la nueva coyuntura colonial hacía poco aconsejable su planteamiento. En este sentido, hay que destacar la sintonía de este proyecto con las posiciones adoptadas en 1810 por algunas de las juntas revolucionarias americanas que habían evolucionado rápidamente hacia la independencia.

Por otra parte, el desarrollo de los debates relativos a la cuestión de la soberanía de los diferentes territorios de la Monarquía y a la representación de las colonias en las Cortes de la Nación, cuyo desenlace se produjo en la segunda mitad de 1811, así como la aprobación de un *corpus* constitucional de carácter unitario para toda la Monarquía, hacían inviable una hipotética aprobación del mismo.

La dinámica de los acontecimientos americanos y la cons-

tatación del fracaso del programa integracionista puesto en práctica por las Cortes de Cádiz para hacer frente a la crisis colonial, conducirían al planteamiento de nuevas propuestas de carácter autonómico, que permitieran asociar al nuevo Estado liberal a las élites criollas sumidas en abierta insurgencia.

En esta línea se encuentra la propuesta formulada en abril de 1813 por José María Blanco a través de su periódico El Español.<sup>75</sup>

Blanco era un prominente periodista perteneciente desde el principio a los círculos más radicales del liberalismo, en los que destacaría posteriormente por su protagonismo en la tertulia radical radicada en la Fontana de Oro. Ello le llevaría a vivir exiliado en Gran Bretaña durante gran parte de su existencia desde donde desarrollaría la mayor parte de su actividad de propagandista político.

El proyecto presentado por éste en 1813 respondía a la inviabilidad de la integración de las colonias en el marco jurídico-administrativo de la metrópoli. Para Blanco, las profundas diferencias existentes entre la Península y las antiguas colonias impedían el establecimiento de un modelo político-administrativo homogéneo para ambos ámbitos. En este sentido, el político liberal llegaba a afirmar que "la igualdad se convierte en desigualdad extrema cuando son en extremo distintas las circunstancias".<sup>76</sup> El Español basaba sus planteamientos en que la disolución

del "pacto colonial" implicaba, como única alternativa a la independencia de las antiguas colonias, el reconocimiento de la existencia de diferentes soberanías.

Ello llevaba a Blanco a proponer el establecimiento de cámaras legislativas autónomas en cada una de las diferentes provincias americanas, con ejecutivos responsables ante las mismas, bajo la dirección de una misma Corona que constituyera el nexo de unión entre una diversidad de pueblos soberanos. Pese a que la propuesta tuvo cierta resonancia no llegó a ser discutida por las Cortes.

Los diputados criollos, en numerosos casos próximos al autonomismo, no llegarían a plantear en las Cortes esta propuesta, así como ninguna otra de contenido abiertamente autonomista, seguramente porque eran conscientes de que no hubieran tenido ninguna posibilidad de ver aceptadas sus posiciones.

En este sentido, se puede afirmar que los autonomistas coloniales adoptaron una estrategia marcadamente posibilista durante el final del primer período constitucional. De manera que en un primer momento su actuación estuvo condicionada por conseguir la definitiva superación del estatuto jurídico-político colonial, extremo conseguido entre 1808 y 1812. A partir de este momento, la estrategia gradual desarrollada por el autonomismo estuvo encaminada a obtener de la metrópoli sucesivas concesiones que

hicieran factible a largo plazo el establecimiento de un marco autonómico.<sup>77</sup>

Esta estrategia puede constatararse a través del estudio de las diferentes propuestas presentadas a las Cortes por un grupo de diputados coloniales entre mayo y septiembre de 1813.

Dichas propuestas iban, fundamentalmente, dirigidas a revestir a las diputaciones provinciales americanas de competencias cercanas a las de auténticas cámaras coloniales,<sup>78</sup> así como a obtener el reconocimiento e institucionalización de las juntas creadas en América sobre el modelo de las españolas.<sup>79</sup>

Tanto en uno como en otro caso el objetivo era la creación en Ultramar de modelos de organización político-administrativa, cuyo desarrollo hubiera conducido necesariamente a un marco autonómico.

No obstante, todas estas iniciativas fueron rechazadas por la mayoría liberal de las Cortes, en gran medida porque en la segunda mitad de 1813 había pasado la coyuntura favorable a las concesiones hacia los territorios ultramarinos. La retirada napoleónica de España abría un período en el que la metrópoli iba a disponer de medios para tratar de imponerse militarmente en Ultramar.

El retorno de Fernando VII en marzo de 1814 ponía fin al intento de conservar las antiguas colonias mediante su integra-

ción en un modelo de organización estatal más equilibrado. La restauración del Antiguo Régimen, que implicaba el retorno de los territorios ultramarinos a una posición subordinada frente a la metrópoli, ponía fin a cualquier posibilidad de compromiso con las oligarquías coloniales. Este extremo, unido a la imposibilidad de una ocupación militar indefinida del territorio americano, determinaría la secesión de las colonias de la América continental.

### **C) LOS INTENTOS DE CONSTRUCCION DE UN MARCO POLITICO-ADMINISTRATIVO ESPECIAL DURANTE EL TRIENIO LIBERAL.**

En marzo de 1820 tuvo lugar la restauración del régimen constitucional en España. Desde un punto de vista relativo a las colonias, el restablecimiento de la Constitución de Cádiz significaba que los territorios ultramarinos volvían a revestir el carácter de partes integrantes de pleno derecho de la Nación española, condición que les había sido conferida por el art.1 del Texto de 1812.

Para Christiansen la burguesía mercantil de Cádiz y la incipiente burguesía industrial catalana esperaban con ello atraer de nuevo a las colonias a la órbita española. Para dicho autor este objetivo haría de ambos grupos unos de los promotores más

directos de la conspiración liberal de 1820.<sup>80</sup> Opinión con la que coincide J. Sánchez Jiménez, que atribuye a dichas causas la incorporación de Cádiz al proceso de insurrección en cadena desencadenado por la marcha de la columna de Riego por tierras andaluzas.<sup>81</sup>

Sin embargo, hacia 1820 dicho objetivo no respondía a la realidad. En este punto coincidimos con Lynch cuando afirma que la política represiva practicada entre 1814 y 1819, pese a los efímeros éxitos militares conseguidos, había supuesto la desaparición de cualquier solución a la crisis colonial que no pasara por el reconocimiento de la independencia de la mayoría de dichos territorios.<sup>82</sup> La evolución posterior de los hechos demuestra que este extremo no fue percibido por las élites políticas metropolitanas, sumidas en las dificultades derivadas de la resistencia a la implantación del modelo liberal en la propia Península.

Además la Revolución de 1820 precipitó el proceso emancipador americano al enajenar el apoyo a la metrópoli por parte de las oligarquías coloniales más conservadoras, que, desde 1810, habían constituido el principal y casi único soporte de la Corona en América. En este contexto, México y Perú proclamarían su independencia en 1821, en ese mismo año los ejércitos realistas, privados de refuerzos metropolitanos, se veían obligados a evacuar Venezuela, en tanto que en 1822 se independizaba Ecuador.

A partir de este momento, el antiguo imperio colonial español en América se reduciría al reducto realista del Alto Perú y a las colonias antillanas.

Estas circunstancias, que ponían de manifiesto el fracaso de la fórmula ensayada entre 1812 y 1814, basada en la plena extensión a las colonias del sistema político-administrativo metropolitano, determinaron que, entre 1820 y 1823, tuviera lugar el planteamiento de un modelo de organización colonial sumamente descentralizado, que respondiera parcialmente a la particular idiosincrasia de las colonias.

Desde esta óptica, el régimen liberal se planteó el desarrollo de dos posibles modelos de relaciones entre la metrópoli y los territorios ultramarinos.

Por una parte, se intentó vincular a los nuevos estados americanos con la metrópoli a través de una unión de carácter dinástico. Este extremo solo tuvo ciertas posibilidades de éxito en el caso del antiguo Virreinato de la Nueva España, donde la disposición de amplios sectores de la oligarquía colonial a un acuerdo de este tipo, llevaría a un importante sector de las Cortes a defender la adopción de una fórmula de carácter confederal. No obstante, la oposición frontal de Fernando VII a sancionar cualquier tipo de compromiso con las antiguas colonias

haría inviable el proyecto.

Por otra parte, en el caso de las colonias antillanas y asiáticas, se ensayó la construcción de un marco político-administrativo particular que respondiera a las diferentes condiciones de los territorios ultramarinos que restaban a España y, en definitiva, evitara su incorporación al proceso general de emancipación de las colonias españolas en América. En este último contexto tuvo lugar el establecimiento de las bases de la que, con diversos matices, será la política colonial seguida por la mayoría de los gobiernos españoles que se sucedieron a lo largo del siglo XIX: el asimilismo.

#### El fracaso de los proyectos de constitución de una confederación de reinos hispánicos durante el Trienio Liberal.

La mayoría de los estudios sobre el tema coinciden en señalar que la restauración del régimen constitucional en España empujó al bloque oligárquico hispano-mexicano a llegar a un consenso político que permitiera una separación pacífica de México respecto a la metrópoli.<sup>63</sup> En la adopción de dicho consenso tendría un papel especialmente activo el alto clero colonial, de mayoría peninsular, que se sentía amenazado por los decretos anticlericales del Trienio.<sup>64</sup> En este sentido, sería el propio jefe del ejército realista, el coronel Iturbide, quien el



22 de febrero de 1821 proclamaba en Iguala la independencia de México. En los días siguientes la mayoría del ejército realista y de los cabildos de las principales ciudades mexicanas se pronunciaban a favor del movimiento independentista, de manera que, a mediados de marzo, solo Veracruz y Acapulco continuaban bajo la autoridad del virrey Apodaca.

El consenso de los diversos sectores de la oligarquía mexicana en torno a la independencia tuvo su expresión en el denominado Plan de Iguala. En virtud del mismo se establecía la creación de un imperio mexicano independiente de España, cuyo trono se ofrecía sucesivamente a Fernando VII, a uno de sus hermanos o a "otro individuo de casa reinante que designare el Congreso". El acuerdo determinaba asimismo que, en tanto tuviera lugar la reunión de unas Cortes Constituyentes, el país se regiría parcialmente por la Constitución española de 1812. Además se establecía la creación de una Junta Provisional de Gobierno que gobernaría en nombre de Fernando VII.<sup>85</sup>

Paralelamente al desarrollo de este proceso, los diputados mexicanos ante las Cortes españolas, presionaron al Gobierno metropolitano con el objetivo de llegar a algún tipo de acuerdo que tuviera como base el Plan de Iguala. Ello se debía al hecho de que los diputados mexicanos eran, ante todo, los representantes de los intereses de los grandes propietarios y comer-

ciantes criollos y peninsulares, extremo que venía determinado por su designación en 1820 por los cabildos de las principales ciudades de la colonia.

En este sentido, el 4 de mayo, el Gobierno establecía una Comisión de Ultramar, compuesta por diputados españoles y mexicanos, para que estudiara esta cuestión, que, en caso de resolverse positivamente, podría extenderse a las relaciones de la metrópoli con los restantes territorios de Ultramar.<sup>86</sup> Con este objeto, el 16 de mayo la Comisión de Ultramar se reunía con una Comisión Especial, nombrada por las Cortes e integrada por antiguos virreyes, capitanes generales e intendentes coloniales residentes en Madrid. En esta reunión, presidida por el ministro interino de Gobernación de Ultramar, se acordaba el establecimiento de un nuevo modelo de relaciones entre la metrópoli y las antiguas colonias.

El proyecto aprobado por la Comisión Mixta establecía la creación de tres grandes imperios en las colonias americanas: uno en el norte, que comprendería la mayoría del Virreinato de Nueva España, otro centrado en el Virreinato de Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela, y un tercero, cuyo ámbito espacial se extendería a los antiguos virreinos de Perú y de La Plata, así como a la Capitanía General de Chile. Fernando VII reinaría en todos ellos a través de infantes que, en calidad de virreyes, gobernarían según el sistema constitucional existente

en España. Este proyecto reconocía la independencia de facto de cada uno de dichos reinos, a los que se dotaba de órganos legislativos y judiciales propios, si bien no concretaba el alcance de las funciones de los virreyes como representantes del monarca.

Asimismo, la Comisión decidió asimilar las Filipinas al nuevo modelo de relaciones con los territorios de Ultramar, en tanto que Cuba y Puerto Rico continuarían vinculadas directamente a la metrópoli, pese a las presiones mexicanas para incluir dichas islas en su jurisdicción, rechazadas por los representantes antillanos en las Cortes.<sup>87</sup>

El proyecto, desvelado el día 21 por el periódico El Espectador, contó con el apoyo de los círculos liberales más radicales.<sup>88</sup> En este sentido se pronunciaban los diputados Núñez y Adán, en el curso de un debate que tuvo lugar durante la noche del 21 al 22 de mayo en la sociedad patriótica que se reunía en La Fontana de Oro.<sup>89</sup>

No obstante, la incertidumbre ante el desarrollo de los acontecimientos en América, el dictamen negativo del Consejo de Estado, que ponía en duda la constitucionalidad del proyecto, y la firme oposición de Fernando VII, que se escudaba en dicha resolución, provocaron dudas en el Gobierno acerca de la conveniencia de plantear o no este proyecto a las Cortes, que motivaron finalmente su archivo.

Sin embargo, el debate político acerca de las medidas que debían adoptarse ante la crisis colonial continuó en las propias Cortes, avivado por el apoyo de un sector de la prensa radical al proyecto planteado por las comisiones de Ultramar y Especial.

En este marco, el 4 de junio tenía lugar la comparecencia de los ministros ante las Cortes, para informar en sesión pública de las noticias oficiales enviadas por el virrey Apodaca, que revelaban la extensión alcanzada por la insurrección en México.

En el curso de dicha sesión los diputados mexicanos, en clara sintonía con los sectores más conservadores de la oligarquía hispano-mexicana, favorables a alcanzar un compromiso con España, declararon la inminencia de la separación de la Nueva España si las Cortes no aprobaban de inmediato las resoluciones adoptadas en el seno de la Comisión Mixta.

En este sentido se manifestaba Juan Esteban Milla, quien consideraba que el Gobierno debía proponer a Iturbide una inmediata suspensión de hostilidades en tanto se procedía a discutir la forma en que tendría lugar la separación de la colonia. Por su parte, Juan Gómez de Navarrete propuso que se comunicase a los insurrectos la disposición de las Cortes a hacer compatible la Constitución con las especiales características de los territorios de Ultramar. El diputado michoacano aseguraba que Iturbide no pretendía una separación absoluta de España sino obtener para su país una sección de Cortes y una delegación del

Ejecutivo propias.<sup>90</sup> Francisco Fagoaga solicitó al ministro interino de Gobernación de Ultramar que propusiera a las Cortes las medidas que considerara necesarias para la pacificación de México. En tanto que José Mariano de Michelena anunciaba al Congreso la próxima presentación por los diputados de Ultramar de un proyecto de organización político-administrativa, de cuya aprobación dependería la conservación de dichos territorios.

Dicha propuesta no fue presentada hasta el 25 de junio, momento en que el diputado José Miguel Ramírez, en representación de la totalidad de la diputación americana, presentaba a las Cortes un proyecto relativo al nuevo modelo de organización político-administrativa de los territorios ultramarinos.<sup>91</sup>

La propuesta presentada por Ramírez debe considerarse como producto del consenso político conseguido en torno a la independencia por los sectores peninsulares y criollos de la oligarquía mexicana.

El deseo de los sectores dominantes de la sociedad colonial de no alterar substancialmente el orden político y social vigente, llevó a un sector de dichos grupos a apoyar una fórmula de separación que contemplara la conservación de ciertos vínculos con la metrópoli. Lógicamente, los representantes mexicanos en las Cortes metropolitanas actuaban como portavoces de dichos sectores, como demuestra la sintonía de esta propuesta con el Plan de Iguala. En este sentido debe analizarse la propuesta de

Ramírez, tras la cual C.A. Villanueva ve la influencia del que luego sería uno de los principales ideólogos del conservadurismo mexicano, Lucas Alamán, así como la de Francisco Fagoaga.<sup>92</sup>

La propuesta de los parlamentarios mexicanos planteaba la creación de cuerpos legislativos independientes, bajo la denominación de Secciones de Cortes, en cada una de las tres entidades políticas en que se dividiría el antiguo imperio español en América. Si bien, establecía una vinculación entre los legislativos coloniales y las Cortes metropolitanas, ya que, por una parte, se supeditaba el sistema de elección y el funcionamiento de estas cámaras a las normas establecidas por la Constitución para las Cortes españolas, en tanto que, por otra, se reservaban determinadas funciones de carácter general a las Cortes metropolitanas, como eran las relativas a la elección del monarca, la declaración de guerra y la firma de tratados internacionales de alianza ofensiva.<sup>93</sup>

El Poder Ejecutivo sería ejercido en cada una de las nuevas divisiones políticas por un gabinete, presidido por "un sugeto nombrado libremente por S.M. entre los más distinguidos por sus relevantes cualidades, sin que se escluyan las personas de la familia real".<sup>94</sup> Este delegado real, que solo podría ser removido por el propio Rey, tendría el derecho de sanción y veto sobre la legislación emanada de los respectivos cuerpos legislativos coloniales, si bien estas leyes, provisionalmente en vigor, estarían sujetas a su vez a la ratificación de Fernando VII, quién podría revocarlas. Siguiendo

el modelo sancionado por la Constitución para la metrópoli, se establecían cuatro ministerios: Gobernación, Hacienda, Gracia y Justicia y Guerra y Marina. Los ministros del gabinete serían propuestos por las Cámaras coloniales, ante las que responderían por su actuación, si bien eran nombrados por el Rey.

Paralelamente, se creaban tres secciones independientes del Consejo de Estado, integradas por siete personas, si bien se facultaba a cada una de los legislativos coloniales para reducir el número de sus integrantes a cinco.

El Poder Judicial sería ejercido de forma independiente por los tribunales existentes en cada ámbito. En este sentido, se establecían tres secciones del Tribunal Supremo, compuestas por un presidente, ocho ministros y un fiscal.

El proyecto no establecía un modelo de organización política confederal *strictu sensu*, pues no implicaba la creación de una macroestructura política común al conjunto. No obstante, la propuesta de Ramírez se aproximaba considerablemente a este extremo al contemplar la existencia de una institución común al frente del Poder Ejecutivo: la Corona española.

Máxime cuando el proyecto reconocía al monarca español, a través de sus delegados, las amplias facultades atribuidas a éste por la Constitución. En este sentido, los artículos 170 y 171 del Texto gaditano conferían al Rey la dirección del gobierno y la

administración, así como una intervención directa en el proceso de elaboración legislativa, consecuencia del derecho de iniciativa y de la necesidad del refrendo real por las leyes aprobadas por las Cortes, extremo que facultaba al monarca para suspender su aplicación durante dos años.<sup>95</sup>

Por otra parte, el proyecto reconocía la existencia de funciones reservadas exclusivamente a las Cortes metropolitanas, en determinadas materias relacionadas con la política exterior y sucesoria, que sin embargo afectaban al conjunto de la Monarquía.

Asimismo, pese a la independencia presupuestaria concedida a los legislativos americanos por la aplicación del artículo 131 de la Constitución, la propuesta de la diputación mexicana establecía la existencia de una contribución por parte de los nuevos entes políticos al presupuesto de la Península, dirigida a la creación y mantenimiento de una marina de guerra común.<sup>96</sup>

Tras intensos debates el proyecto fue aceptado por la mayoría parlamentaria. De esta manera el 26 de junio se presentaba a la aprobación de las Cortes un proyecto de ley que aplicaba la propuesta de Ramírez al caso de México, si bien se introducían algunas adiciones.<sup>97</sup>

En este sentido, el artículo décimo declaraba libre el comercio entre México y España, estableciendo que "sería considerado



como interior de una provincia á otra de la monarquía" y los artículos once y doce establecían una contribución mexicana de 200 millones de reales, dedicada al pago de la deuda extranjera. Por otra parte, el artículo decimotercero ampliaba el compromiso mexicano con el Tesoro de la Península al sostenimiento de parte de los gastos generados por la Casa Real, así como de otros gastos metropolitanos de carácter general.

La disolución de las Cortes el 30 de junio impidió que dicha propuesta llegara a ser debatida y votada por la Cámara. Poco después, el nuevo virrey de Nueva España, O'Donojú, se veía obligado por la presión de los elementos peninsulares a reconocer la independencia de México.

El Tratado de Córdoba, firmado el 24 de agosto de 1821, hacía inviable la discusión del Proyecto Ramírez en el seno de las Cortes Extraordinarias, reunidas el 30 de septiembre de ese año. Máxime cuando el 16 de septiembre la Capitanía General de Guatemala seguía el ejemplo mexicano declarando igualmente la independencia.

El proyecto sería recuperado tardíamente por la comisión enviada por las Cortes a San Juan de Ulúa en enero de 1822 con el objetivo de llegar a un imposible acuerdo con el Gobierno mexicano.<sup>98</sup>

El carácter avanzado de la independencia mexicana y la nula oposición de los peninsulares a la misma tras su proclamación en septiembre de 1821, maximizó la postura de la oligarquía colonial, que planteó ahora a través de sus portavoces en las Cortes españolas un modelo de relación con la metrópoli de carácter supranacional.

La propuesta, inspirada por los últimos representantes conservadores mexicanos que quedaban en las Cortes, intentó sin éxito la creación de una confederación de naciones independientes: la Confederación Hispanoamericana.

El proyecto, presentado el 27 de enero por el diputado Golfín estaba inspirado por Lucas Alamán, quien intentó hasta el último momento conseguir una independencia pactada con la metrópoli.

Este proyecto constaba de los siguientes puntos: el reconocimiento de la independencia de los nuevos estados americanos por España a cambio de una indemnización garantizada por determinadas plazas fuertes; el establecimiento de una alianza política y comercial permanente entre éstos y la metrópoli; la concesión de la totalidad de los derechos políticos a los ciudadanos de la Confederación, cualquiera que fuera el lugar de su residencia. Por último, el apartado 14 situaba al frente de la Confederación Hispanoamericana al Rey de España, con el título de "Protector de la Gran Confederación Hispano-Americana", si bien el proyecto

no atribuía ningún tipo de competencia concreta al mismo.

Las referencias a los órganos confederales eran muy imprecisas, pues el Proyecto se limitaba a establecer un Congreso Federal en Madrid, que se reuniría transcurridos dos años desde la aprobación del Proyecto. Dicho congreso estaría integrado por representantes de los diferentes estados de la Confederación y se limitaría a "tratar de los asuntos generales, sin perjuicio de las constituciones particulares de cada uno".<sup>99</sup>

En esta ocasión el proyecto fue rechazado por las Cortes. El grado de confusión en que la independencia mexicana había sumido a las Cortes y los propios problemas del régimen para afrontar la ofensiva de los elementos reaccionarios, que en el verano de 1822 habían conseguido tomar Urgel y formar una Regencia que pretendía gobernar en nombre del Rey, debió ser determinante en el rechazo de las Cortes a una solución, cuyas líneas maestras eran muy similares a las anteriores.

Tras el rechazo del proyecto Golfín, los últimos diputados mexicanos retornaron a su país. Con ello se ponía fin a los intentos dirigidos a obtener una ruptura consensuada con la metrópoli. Poco después, en julio de 1822, Agustín de Iturbide era proclamado emperador de México.

### Los intentos de creación de un marco político-administrativo especial para las Antillas durante el Trienio.

El fracaso de las Cortes de Cádiz al intentar establecer un marco político-administrativo homogéneo para las colonias y la metrópoli, llevó al régimen liberal del Trienio a plantear la creación de un modelo de organización específico en aquellas colonias que no se habían sustraído al control de la metrópoli.

El primer paso en este sentido estuvo constituido por la exclusión de dichos territorios del nuevo modelo de organización político-administrativa del Estado.

El 29 de abril de 1822 el diputado Gómez Becerra había presentado a las Cortes su Proyecto sobre el Gobierno de las Provincias de la Península e Islas Advacentes. Dicho proyecto pretendía revisar, en un sentido descentralizador, la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813, fundamentalmente en orden a aumentar la autonomía de las diputaciones provinciales frente al jefe político.

Sin embargo, del ámbito de aplicación del Proyecto se excluía significativamente a los territorios ultramarinos, la mayoría de los cuales habían escapado ya al control de la metrópoli. Este extremo suponía un giro respecto a la postura adoptada por las Cortes con anterioridad, pues, como vimos, la

Instrucción de 1813 afectaba de la misma forma a la Península y a Ultramar.

Ello llevó a los representantes coloniales a solicitar la extensión del proyecto a las provincias ultramarinas en aplicación del art.10 de la Constitución, que sancionaba la uniformidad de la estructura político-administrativa del Estado, al extender la organización provincial a todos los territorios de la Monarquía.

En este sentido, el diputado puertorriqueño José María Quiñones presentó el 20 de mayo una proposición de ley para que el proyecto Gómez Becerra se extendiera a Ultramar.<sup>100</sup> La iniciativa de Quiñones fue discutida en el seno de la Comisión de Diputaciones Provinciales, siendo finalmente desestimada.

De esta manera, el 29 de mayo, pese a las protestas de los diputados criollos, la Comisión sometía a la deliberación de las Cortes el Proyecto Gómez Becerra, excluyendo del mismo a los territorios ultramarinos. Con ello desaparecía la pretensión de construir un marco político-administrativo homogéneo para la metrópoli y las colonias, empeño que había caracterizado al período constitucional entre 1810 y 1814. En su lugar, la mayoría liberal de la Cámara sentaría las bases para una política colonial asimilista, dirigida a dotar a las provincias ultramarinas de una legislación y de un modelo de organización político-

administrativo específicos que respondiera a sus particulares condiciones.

### **Las Quince proposiciones del diputado puertorriqueño Francisco Quiñones.**

La negativa de las Cortes a extender a las colonias el modelo de organización provincial metropolitano implicaba el planteamiento de dos alternativas.

Por una parte, el mantenimiento en Ultramar del modelo de organización colonial tradicional, lo que hubiera resultado incompatible con la extensión de la Constitución a dichos territorios y con la propia posición reformista adoptada por la mayoría liberal en esta materia.

Por otra, la necesidad de crear un marco político-administrativo de carácter descentralizado específico para los territorios ultramarinos.

La mayoría de los diputados antillanos eran favorables a una solución del último tipo que constituyera el punto de partida hacia un modelo de organización autonómico.

Este extremo puede deducirse a partir del análisis de los debates parlamentarios desarrollados a lo largo de todo el Trienio en relación con esta materia. Por otra parte, ello explicaría

la rapidez con la que el diputado puertorriqueño José María Quiñones presentó una proposición reclamando un modelo de organización político-administrativa específico para las colonias, tan solo nueve días después de haber sostenido la necesidad de extender el Proyecto Gómez Becerra a las mismas:

" En atención á que el proyecto que se ha presentado que se ha presentado á la deliberación de las Cortes sobre el gobierno económico-político de las provincias no se estiende á las de Ultramar según lo propone la comisión que lo ha preparado, pido á las Cortes se sirvan encargar á la que esta nombrada especialmente para entender en los asuntos de aquellos países, se ocupe desde luego en formar el que pueda convenir á las circunstancias de ellos con la posible brevedad".<sup>101</sup>

La ambigüedad de los términos empleados en la propuesta anterior desaparecía del proyecto de organización colonial presentado por este mismo diputado el 10 de junio.

En el preámbulo de dicho proyecto Quiñones defendía abiertamente la necesidad de establecer en Puerto Rico un sistema político-administrativo diferente al de la Península. Para ello aducía la distancia, las dificultades de comunicación y las particulares necesidades de dichos territorios:

" Ni las Cortes ni el gobierno pueden ocurrir a ellos (en ref. a los problemas de Ultramar) de la misma manera que podrían proceder respecto a otros de igual especie que se presentasen por estas provincias, porque se lo impiden hasta cierto punto la distancia a que se halla aquella isla, la gran dificultad para mantener una

activa y pronta comunicación con ella (...) y otras varias causas que no refiero por no molestar más la atención de las Cortes".<sup>102</sup>

El diputado puertorriqueño José María Quiñones pertenecía a una antigua familia de hacendados de San Germán. Trasladado a San Juan llegó a formar parte del Cabildo de esta ciudad, que apoyó su elección como diputado en 1820. Como tal representaba simultáneamente las aspiraciones de los propietarios criollos y de los comerciantes y funcionarios peninsulares residentes en dicha ciudad. Hacia 1820 ello era posible, ya que, como señala D.M. Tirado, el grado de antagonismo existente entre ambas facciones de la élite colonial era aún muy reducido. Llegando a formar un bloque común de oposición frente a los refugiados realistas procedentes de la América emancipada.<sup>103</sup> Sin embargo, su carácter de hacendado en el oeste de la isla, zona en la que el elemento peninsular tuvo una presencia mucho más reducida y en la que los grandes propietarios criollos aspiraban mayoritariamente a un mayor grado de autonomía política, le sitúa más bien en la órbita de este grupo. Máxime cuando la principal hacienda familiar, la "Filial Amor",<sup>104</sup> se encontraba en San Germán, núcleo de la conspiración independentista de 1811, en la que J.R. Navarro ve la reacción de la oligarquía local frente al reforzamiento de la presencia del Estado en la zona.<sup>105</sup>

El proyecto presentado por el diputado puertorriqueño se estructuraba en quince puntos que, en la parte que nos interesa,



hacían referencia a la política presupuestaria y hacendística de la colonia y, especialmente, a las funciones asignadas a la diputación provincial en estas materias.

El principal objetivo del proyecto radicaba en el establecimiento de un equilibrio presupuestario entre los gastos de la Administración colonial y los ingresos públicos generados en la isla. Para ello se proponían tres medidas: la congelación del gasto público en la colonia, la reforma del sistema impositivo existente en la isla y la creación de mecanismos locales de control presupuestario.

Como punto de partida para la nivelación del gasto público, Quiñones propuso la primera sistematización de las partidas correspondientes al gasto público en la colonia que deberían formar parte del presupuesto colonial. A este respecto, la tercera proposición establecía que solo entrarían a formar parte del presupuesto de la isla "los gastos necesarios para la conservación de las obras de fortificación de la plaza, la subsistencia de ella en el pie de paz y sólo los sueldos o haberes que estén declarados por anterioridad en alguna disposición general o especial dada o confirmada por las Cortes y consignado su pago sobre los fondos de aquella Tesorería (...)"<sup>106</sup>

Paralelamente, Quiñones planeaba la reestructuración del sistema impositivo que había existido en la colonia desde la Cédula de Gracias de 1815. Dicho sistema se basaba fundamentalmente en la imposición directa sobre la propiedad, como consecuencia de la desvirtuación de la exención contributiva

establecida por la Real cédula de 1815, ya que el Impuesto del Censo sustituyó a los de la Alcabala y el Diezmo, suprimidos por la misma.<sup>107</sup> En este sentido Quiñones proponía extender la presión fiscal a los titulares de actividades económicas de carácter artesanal o industrial, así como modificar el Impuesto del Censo, en el sentido de aplicar a la base imponible del mismo el principio de proporcionalidad en función de la riqueza de cada individuo. Extremo éste en el que Quiñones no hacía más que solicitar la extensión a la isla de los artículos 338, 339, 340 y 341 de la Constitución.

Con el objeto de conseguir un equilibrio entre gastos e ingresos, las proposiciones quinta y séptima proponían aplicar el producto de las rentas generadas en la colonia al pago de los gastos correspondientes al presupuesto colonial. La proposición sexta extendía este régimen a las rentas de aduanas. En tanto que la octava condicionaba cualquier aumento impositivo a las necesidades derivadas de un aumento controlado del gasto público en la colonia.<sup>108</sup>

Todo ello era posible por el establecimiento de mecanismos locales de control presupuestario a través de las nuevas funciones que el Proyecto Quiñones asignaba a la diputación provincial en esta materia. En este sentido, la ampliación de las facultades de la diputación provincial en materia presupuestaria e impositiva constituía la base del Proyecto.

El Proyecto proponía, en primer lugar, la extensión a Ultramar de determinados aspectos de la legislación general aplicada en la metrópoli. Concretamente solicitaba el desarrollo en la isla de las facultades concedidas de manera genérica a las diputaciones provinciales por el art.335 de la Constitución.<sup>109</sup> Dichas facultades estaban dirigidas a determinar las necesidades de la provincia y las partidas presupuestarias necesarias para cubrirlas, que en la colonia se circunscribían a las mencionadas en la base tercera.

En segundo lugar, Quiñones planteaba la ampliación de las funciones de la diputación puertorriqueña más allá de los límites establecidos por la ley para las diputaciones provinciales metropolitanas. En este sentido la cuarta proposición facultaba a la diputación para aprobar los gastos extraordinarios que fuera necesario realizar en la isla, informando posteriormente de ello a las Cortes.<sup>110</sup> La octava investía a este organismo con la potestad de incrementar la presión fiscal proporcionalmente al aumento de los gastos a fin de restablecer el equilibrio presupuestario.<sup>111</sup> La novena le atribuía la capacidad de aprobar un presupuesto provisional, elaborado por la Intendencia, en aquellos casos en que las Cortes no hubieran remitido los nuevos presupuestos a la isla antes del 1 de diciembre.<sup>112</sup> Finalmente, las proposiciones doce y trece extendían el ámbito de las competencias de la diputación a la fiscalización de la conducta y

actividad de los funcionarios de la intendencia, instituyendo la realización de informes anuales sobre los mismos.<sup>113</sup>

Si bien Quiñones delegaba en la correspondiente comisión de las Cortes la delimitación de las atribuciones concedidas a la diputación provincial en el terreno político, su propuesta suponía un primer paso hacia la constitución de un régimen político-administrativo específico para Puerto Rico. En el sentido de que, por una parte, entrañaba la extensión a la isla de determinados aspectos de la legislación aplicada con carácter general en la Península, y, por otra, exigía de la metrópoli un marco legislativo particular para su exclusiva aplicación en la colonia.

La conjugación de ambos aspectos, una aplicación parcial del *corpus* legislativo metropolitano y la aparición de una legislación de efecto privativo sobre la colonia había de traducirse en un sistema de organización político-administrativo distinto del metropolitano.

Dicho sistema era asimilista, en cuanto a que aspiraba a un mayor grado de descentralización en determinados aspectos del proceso de toma de decisiones, pero excluía la participación directa de la colonia en el proceso de elaboración de las disposiciones, que, con carácter general o particular, afectaran a las colonias.

En este sentido, el proyecto concordaba con la voluntad reformista expresada por la mayoría liberal de las Cortes. Ello posibilitó que la Cámara se comprometiera a una rápida tramitación de las medidas propuestas por Quiñones.<sup>114</sup> Tras una nueva lectura y discusión de las mismas se enviaron para su estudio a la Comisión de Negocios de Ultramar.<sup>115</sup> La cual, por el procedimiento de urgencia, emitía el 29 de junio un dictamen favorable al proyecto.

En dicho dictamen la Comisión de Ultramar refundía los quince puntos del proyecto de Quiñones en doce, añadiendo determinados aspectos y excluyendo solo de la nueva redacción la fiscalización de los bienes de los funcionarios de rentas, planteada por Quiñones en su proposición decimotercera.<sup>116</sup>

En el preámbulo al dictamen, la Comisión expresaba su firme convicción en relación a la necesidad de adaptación de las instituciones político-administrativas de los pueblos "a su situación y circunstancias". Con ello los ponentes reconocían la necesidad de una organización jurídico-política distinta para las colonias, en función de sus numerosas peculiaridades.

El 30 de junio las Cortes aprobaban las enmiendas introducidas a las proposiciones de Quiñones y sancionaban el texto elaborado por la Comisión. Con ello, tenía lugar el comienzo de la política asimilista que conformaría la base teórica de la acción colonial del liberalismo español.<sup>117</sup>

## El Proyecto Varela

El conjunto de medidas propuestas por Quiñones en junio de 1822 no constituía por sí mismo un proyecto de reorganización del régimen colonial, pero sí suponía un primer paso hacia la reforma de éste. En este sentido, la aprobación por las Cortes de la mayoría de las propuestas presentadas por el diputado puertorriqueño abrió el camino para el planteamiento global de un nuevo modelo de organización colonial.

Con este objeto se produjo una convergencia entre el diputado puertorriqueño Quiñones y el grupo reformista de la representación cubana en Cortes, cuyos máximos representantes eran Félix Varela y Leonardo Santos.<sup>118</sup>

Como resultado de esta colaboración los diputados antillanos presentaban el 15 de diciembre ante las Cortes una proposición reclamando un modelo de organización especial para las colonias:

"Siendo más urgente en Ultramar que en la Península una nueva instrucción para el gobierno económico-político de las provincias; no limitándose á las de Europa las que ha pedido S.M. y constando en la que se discute que no se extiende á Ultramar, pedimos á las Cortes que se nombre á una Comisión que teniendo esta instrucción a la vista, proponga lo que convenga á las circunstancias de aquellos países lejanos, según lo recomienda con oportunidad la Comisión de Diputaciones Provinciales".<sup>119</sup>

El verdadero artífice de la propuesta fue el diputado cubano

Félix Varela. El presbítero Varela era uno de los principales representantes de la tendencia exaltada del liberalismo en Cuba. Diputado en las Cortes de Cádiz y profesor de una de las primeras cátedras de Derecho Constitucional en la Universidad de La Habana, era, junto a José Agustín Caballero, con el que le unió una estrecha amistad, y el obispo Arizmendi de Puerto Rico, el máximo exponente del clero liberal en las Antillas.

Identificado con los planteamientos reformistas del sector mayoritario de la élite criolla, Varela trató de consensuar con la metrópoli la obtención de un mayor grado de participación de la élite antillana en el proceso de toma de decisiones que afectaran a las Antillas.

Disentimos de las tesis sostenidas por algunos historiadores marxistas cubanos, como E. Roig de Leuchsenring, que consideran que el Proyecto Varela constituía la primera fase de un plan independentista a corto plazo.<sup>120</sup>

Si aceptamos que entre 1820 y 1823 Varela actuó como portavoz de los sectores mayoritarios de la oligarquía cubana, lo que Leuchsenring admite, hay que concluir que la actividad política desarrollada por éste ante las Cámaras respondió a los objetivos de dicho grupo. Máxime cuando la misma tuvo lugar en sintonía con el resto de la representación reformista colonial.

En este sentido, la mayoría de los especialistas sostienen que el objetivo inmediato perseguido por dichos sectores durante

el Trienio se limitaba a obtener una mayor participación en el proceso de toma de decisiones local. Sin que en ningún momento llegara a plantearse un enfrentamiento con la metrópoli que hubiera podido desembocar en una guerra racial. Tesis sustentada, entre otros, por R. Guerra, L.R. Jensen, G.Baralt, C. Delgado o M. Izard.<sup>121</sup>

De hecho, ni siquiera el proyecto presentado por Varela en 1823 puede ser calificado como autonomista, fórmula propugnada por un amplio sector de la sociedad colonial, sino que por sus características debe ser considerado como perteneciente al asimilismo progresista. Solo tras su exilio en 1823, condenado a muerte por la Audiencia de Sevilla por haber firmado el decreto que declaraba la incapacidad de Fernando VII para gobernar, comenzaría Varela a evolucionar hacia el independentismo.

Una vez presentada la propuesta, ésta pasó para su estudio a la Comisión de Ultramar de la que formaban parte los propios Varela y Quiñones.<sup>122</sup> El 16 de febrero de 1823 Varela, como ponente de la Comisión, presentaba un Proyecto de Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de Ultramar.<sup>123</sup> La clausura de la legislatura extraordinaria días después demoraría la discusión de este proyecto en las Cortes, no volviendo a conocimiento de las mismas hasta el 4 de marzo de 1823, fecha en la que tuvo lugar la segunda lectura, si bien el



debate parlamentario no comenzaría hasta el 15 de dicho mes.<sup>124</sup>

El Proyecto de Instrucción se componía de un extenso preámbulo y de 189 artículos, divididos en tres títulos. El primero (arts.1-79) estaba dedicado a la administración local, subdividido, a su vez, en tres capítulos, referidos sucesivamente a la estructura de los ayuntamientos, a las funciones de los mismos y a la figura del alcalde. El segundo (arts.80-134) se ocupaba de la organización y funciones de las diputaciones provinciales. En tanto que el tercer título (arts.135-189) establecía las competencias concedidas a los jefes políticos en las colonias.

El Proyecto Varela, al igual que la Instrucción Gómez Becerra en el caso de la Península, constituía una ley de régimen local, que extendía a las colonias un nuevo modelo de organización provincial y municipal, basado en una interpretación descentralizadora del Título VI de la Constitución. Al mismo tiempo perfeccionaba, en el sentido de una mayor adaptación a las particulares condiciones de Ultramar, el funcionamiento de las instituciones establecidas de manera uniforme para la metrópoli y las colonias por la Instrucción de 1813.

Los principales aspectos de este proyecto eran los siguientes:

**a) La aplicación de criterios diferentes para la constitución de los municipios coloniales.**

La propuesta planteaba, en primer lugar, las condiciones que debían presidir la creación de ayuntamientos en los territorios de Ultramar. En este sentido, Varela propugnaba la aplicación a las colonias de un criterio diferente al establecido por la Instrucción Gómez Becerra para la metrópoli, debido a la dispersión del poblamiento en gran parte de los territorios ultramarinos. Para ello proponía que las condiciones necesarias para la constitución de un ayuntamiento se limitaran a la existencia de un núcleo de población integrado por un mínimo de veinticinco casas unidas por calles. Este extremo le valió la crítica del propio Gómez Becerra, para quién estas condiciones eran contrarias a lo estipulado por el art.310 de la Constitución.<sup>125</sup>

**b) El alcance de las atribuciones concedidas a los jefes políticos y su mediatización por la diputación provincial.**

El Proyecto Varela concedía especial importancia a la figura del gobernador o jefe superior político. Éste era el máximo representante del Poder Ejecutivo en cada colonia, presidía la diputación provincial, con derecho de veto sobre las decisiones

de ésta, así como el ayuntamiento de la capital.

Nombrado directamente por el Rey constituía el enlace entre el gobierno metropolitano y la diputación provincial.

Sus funciones, establecidas por los arts.135 al 176 del Proyecto, eran las siguientes: el mantenimiento de la tranquilidad pública, así como de la seguridad de personas y bienes; el mando de la milicia nacional; la resolución de las tachas, nulidades, excusas y exenciones de los oficios municipales, cuando no estuviera reunida la diputación; la suspensión de empleo y sueldo a los funcionarios; la imposición de multas de hasta 500 reales por desacato a su autoridad; la aprobación de los presupuestos municipales; y la proposición al gobierno metropolitano de cualesquiera iniciativas que considerara adecuadas para la colonia.

Sin embargo su principal prerrogativa emanaba del artículo 156 del proyecto, que le atribuía el derecho de veto sobre la ejecución de leyes, decretos u órdenes emanados de la metrópoli, si estimaba que eran contrarios a los intereses de la colonia.

Dicha medida se supeditaba al dictamen previo de la diputación provincial. En este sentido, cuando la conveniencia de aplicar la legislación enviada desde la Península suscitara dudas y no existiera una urgencia manifiesta para su aplicación, se podría suspender la misma hasta obtener la preceptiva aclaración del Gobierno o las Cortes metropolitanos. En caso de que la

aplicación de la norma no admitiera demora, se ejecutaría lo que decidiese la Audiencia o, en caso de asuntos judiciales, la propia diputación. Siempre condicionado en última instancia a la aclaración que en su momento hicieran las Cortes.

Este artículo, unido al art.157, relativo a las atribuciones concedidas en el mismo sentido a las diputaciones provinciales, suponía la concesión de un elevado grado de autonomía a la administración colonial. Ello determinó que ambos puntos fueran objeto de un intenso debate que, en el caso del art.157, supuso su retirada, en tanto que, tras determinadas correcciones, se mantenía el art.156.

En el curso de este debate algunos diputados metropolitanos argumentaron acertadamente que la aprobación del artículo 156 confería a los gobernadores coloniales potestades muy superiores a las de los jefes políticos peninsulares. En este sentido se pronunciaba Argüelles, quién intentó circunscribir los efectos derivados de este artículo a las órdenes gubernativas emanadas del gobierno de la Nación, rechazando que las leyes aprobadas por las Cortes pudieran ser objeto de suspensión alguna.<sup>126</sup> Por su parte, el diputado Pedrávez sostenía que dicha disposición convertía a los jefes políticos en auténticos dictadores.<sup>127</sup> Similares argumentos fueron planteados a lo largo de la discusión por los diputados Becerra, Adán y Saavedra.<sup>128</sup> A favor de este

artículo se manifestó el diputado Jener, quién justificó la necesidad del mismo estableciendo una analogía con el sistema colonial inglés. Por su parte, Varela defendía el mencionado artículo aduciendo la inexistencia de discrecionalidad en el uso de esta facultad por los gobernadores coloniales, al estar condicionada a la previa consulta a la diputación.<sup>129</sup>

**c) Las amplias atribuciones otorgadas a las diputaciones provinciales en materia presupuestaria y de control legislativo.**

El principal interés de la propuesta de Varela radicaba en el papel otorgado a las diputaciones provinciales en los territorios de Ultramar.

La organización de las diputaciones coloniales seguía el mismo esquema establecido para la Península por la Instrucción Gómez Becerra. Este organismo era presidido por el jefe político y estaba integrado por el intendente y siete individuos elegidos por sufragio. Su identificación con los intereses locales quedaba garantizada al requerirse para ser diputado provincial, entre otros requisitos, un mínimo de siete años de residencia y uno de vecindad.<sup>130</sup>

Los arts.90 a 134 del Proyecto de Instrucción sistematizaban las funciones atribuidas a las diputaciones provinciales, entre

las que desatacaban, entre otras, las siguientes: la supervisión de los presupuestos municipales; la fiscalización de las obras de utilidad pública y la imposición de multas a los ayuntamientos, la formación del censo y estadísticas locales; la organización de la milicia nacional; la enajenación de las propiedades municipales; el conocimiento sobre toda tacha, excusa o exención de oficios municipales; la resolución de los recursos relacionados con las elecciones municipales; la proposición de la terna para el nombramiento de los jueces interinos; promover la enseñanza y la capacidad de formular cargos al gobernador ante el Gobierno de la metrópoli.

Funciones todas ellas que venían a reproducir las facultades concedidas a las diputaciones peninsulares por la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias aprobada por un Real decreto de 3 de febrero de 1823 y convertida en ley el 2 de marzo de ese mismo año.<sup>131</sup>

No obstante, junto a las funciones reseñadas anteriormente, el Proyecto Varela atribuía a las diputaciones coloniales determinadas potestades que transcendían el marco de competencias contemplado por la Ley Gómez Becerra.

Así sucedía en materia presupuestaria, en donde se exigían para la diputación las amplias atribuciones contenidas en la propuesta presentada por Quiñones en junio del año anterior.

En este ámbito habría que enclavar asimismo las excepciona-

les atribuciones concedidas a dicho organismo para armar buques, derivadas de la falta de una escuadra que garantizara las comunicaciones con la metrópoli y la propia defensa de las colonias.

No obstante, la principal novedad consistía en la posibilidad de ratificar o rechazar la suspensión de cualquier ley, decreto o providencia llevada a cabo por el gobernador contemplada en el art.156. El art.157 pretendía ir aún más lejos, al conferir directamente a las diputaciones la posibilidad de suspender la aplicación de la legislación metropolitana, remitiéndola al gobierno o a las Cortes para una posible revisión. Finalmente, el art.158 reclamaba para la diputación la potestad para suspender a cualquier funcionario público, si bien en este caso la diputación debía actuar en coordinación con el jefe político.

En suma, a través de dichos artículos los diputados antillanos buscaban crear en las colonias un mecanismo político-administrativo que permitiera una participación indirecta de la oligarquía antillana en el proceso de toma de decisiones en materia colonial. Dotando a la misma de los medios necesarios para defender sus propios intereses frente a los de la metrópoli.

En este contexto no puede sorprender la impugnación del art.157 por la propia Comisión de Ultramar que remitió una

hipotética aprobación del Proyecto a un estudio más detenido del mismo. El Proyecto solo sería aceptado tras la retirada de los arts.157 y 158, siendo aprobado por las Cortes el 31 de marzo.<sup>132</sup>

Pese a todo, la aprobación de las amplias facultades en materia presupuestaria contempladas en el Proyecto Varela, así como del mecanismo de bloqueo legislativo establecido en el artículo 156, diseñaban el marco de organización político-administrativa más descentralizado del que habían gozado las colonias hasta entonces. Sin que ello implicara que se tratara de un modelo de organización autonómico, como han insinuado algunos autores, entre los que destacan L. Cruz y el ya citado E. Roig Leuchsenring, pues en ninguna parte del Proyecto Varela-Quiñones se reconoce una potestad legislativa derivada a las provincias ultramarinas.<sup>133</sup>

La invasión de España por los "Cien mil hijos de San Luis" a principios de abril y el rápido derrumbamiento del régimen constitucional impedirían finalmente la aplicación de un modelo de organización colonial que se anticipaba al desarrollado por los radicales en Puerto Rico durante 1872.



## Los modelos político alternativos durante el Trienio Liberal: El proyecto autonomista de 1822.

Como hemos estudiado, la estrategia posibilista adoptada durante el Trienio por los parlamentarios antillanos en las Cortes españolas estaba dirigida a la obtención de un marco político-administrativo descentralizado para Ultramar que, en una primera etapa, no implicara conflictivas delegaciones del Poder Legislativo en los órganos periféricos de la Administración. Frente a esta actitud, un sector de la oligarquía colonial comenzó a demandar la adopción de fórmulas abiertamente autonomistas.

En este contexto hay que enmarcar el proyecto de autonomía colonial elaborado en abril de 1822 por el regidor del Ayuntamiento de Matanzas, Gabriel Claudio de Zequeira.<sup>134</sup>

Zequeira, propietario de varios edificios en La Habana y Matanzas y del ingenio "Icaria" en este último distrito, era un representante genuino de la de la sacarocracia criolla. Su posición como regidor de un cabildo que constituía el centro urbano de una de las más importantes zonas azucareras, como Matanzas, resulta indicativa de la influencia que debía gozar entre los máximos contribuyentes de una región dominada por la gran propiedad esclavista. El poder económico de los hacendados

de esta zona se manifestaría una década más tarde, cuando los capitales locales subvencionaran la construcción de una de las primeras líneas férreas de Latinoamérica.

El Proyecto Zequeira fue encargado el 1 de abril por una comisión del Ayuntamiento de Matanzas. Dicha comisión, integrada por los principales contribuyentes de la zona, hacendados azucareros fundamentalmente, había sido constituida para determinar cuales debían ser las directrices que regirían la actuación de los diputados cubanos de este distrito en las Cortes.

El proyecto, elaborado por el propio regidor con la ayuda de su secretario, fue presentado a la comisión el 12 de abril en forma de instrucciones para los diputados a Cortes por esta provincia, resultando inmediatamente aprobado por la misma.<sup>135</sup> En este sentido, el Proyecto Zequeira debe considerarse como expresión de los intereses de los grandes propietarios esclavistas de uno de los principales distritos cubanos.

El Proyecto, dado que la autonomía era incompatible con el marco político-administrativo sancionado por la Constitución Gaditana propugnaba una amplia reforma constitucional. En este sentido, proponía la derogación o modificación de aquellos artículos de la Constitución que obstaculizaran la creación de un modelo de organización autonómico en las colonias, así como

la incorporación al Texto de 1812 de un capítulo específico referido a las provincias de Ultramar. Con ello Zequeira planteaba por primera vez la necesidad de un estatuto jurídico-político particular para las colonias.

El autor justificaba en el preámbulo la necesidad de dichos cambios, señalando las enormes diferencias existentes entre Ultramar y la Península, sobre todo en función de la heterogeneidad de la población de las colonias, diferencias que convertían la aplicación de la Constitución en Ultramar en un mero ejercicio teórico. A ello se unían las dificultades derivadas de la distancia, que para Zequeira determinaban la imposibilidad de administrar correctamente la colonia a través de gobernadores coloniales, que actuaban "a cerca de dos mil leguas de la fuente de la que emanan".<sup>136</sup>

La reforma más importante del régimen constitucional afectaba al artículo 1, para el que el regidor de Matanzas proponía una nueva redacción que distinguiera dos clases de ciudadanía dentro de la Monarquía: los ciudadanos españoles y los ciudadanos españoles americanos.

Las condiciones determinantes de la pertenencia al primer grupo serían establecidas por las Cortes de la Nación. En tanto que solo entrarían en la segunda categoría aquéllos que cumplieran los requisitos que, en su momento, estableciera una Asamblea colonial.

Esta insólita distinción tenía como objetivo la concentración de todo el poder en manos del sector criollo de la oligarquía colonial en cuanto a que el Proyecto Zequeira limitaba el ejercicio de los derechos políticos en las colonias a la segunda clase de ciudadanos.

El gobierno autónomo colonial contemplado en el Proyecto constaba de un Ejecutivo, un Legislativo y un Tribunal Supremo independientes de los existentes en la metrópoli.

La dirección del Poder Ejecutivo se confiaba a una especie de representante de la metrópoli en la colonia nombrado por el rey: el Real Conservador Constitucional. Esta autoridad tenía un carácter sumamente contradictorio, pues pese a que las Instrucciones le otorgaban una naturaleza análoga a la revestida por un embajador ante una potencia extranjera, las funciones asignadas a la misma transcendían ampliamente dicho carácter. De esta manera, como capitán general, le correspondía el mando supremo de todas las fuerzas militares radicadas en la colonia. Si bien se supeditaba la existencia de un ejército o escuadra en la colonia a la aprobación de la Asamblea colonial. Asimismo el Real Conservador era el encargado de ejecutar las disposiciones legislativas emanadas de la Cámara y Gobierno coloniales, así como de nombrar y separar a propuesta de la Asamblea al presiden-

te del Gabinete colonial, al que el Proyecto denominaba Secretario General.

Junto al anterior, el Proyecto Zequeira establecía un Gabinete colonial responsable ante el representante de la metrópoli y el Legislativo colonial. Éste era presidido por un Secretario General de Despacho y estaba integrado por cuatro secretarios de sección, correspondientes a los cuatro ministerios en que se dividía al Ejecutivo colonial: Hacienda, Interior, Exterior y Guerra y Marina. Los secretarios de Despacho eran nombrados por la Asamblea, ante la cual respondían, en tanto que el Secretario General era propuesto por la Cámara, pero nombrado por el Real Conservador, que tenía la potestad de cesarlo en cualquier momento.

Asimismo, el Real Conservador estaba asistido por lo que inicialmente parecía una versión colonial del Consejo de Estado: el Recto Consejo Consultivo. Organismo constituido por cuarenta y cuatro miembros, de los cuales treinta y tres eran designados por la Asamblea colonial y once por el propio gobernador. No obstante, el análisis de las facultades de este órgano permite determinar que se trataba más bien de una especie de Cámara Alta colonial, en cuanto a que, trascendiendo un papel puramente consultivo, su función primordial consistía en sancionar o vetar las leyes emanadas de la Asamblea, así como en proponer ternas al Ejecutivo para la elección de los altos cargos de la Adminis-

tración colonial. El Consejo estaba presidido por un Teniente Real Conservador que sustituía al gobernador en los casos establecidos por la ley. En este sentido, Zequeira se anticipaba a los posteriores ordenamientos constitucionales españoles al diseñar un mecanismo similar en algunos aspectos al futuro Senado metropolitano para garantizar a la oligarquía colonial el control último sobre las decisiones adoptadas por la Asamblea.

Junto al Recto Consejo, el Poder Legislativo residía en una Asamblea Española-Americana a la que el Proyecto atribuía a través de 21 cláusulas la mayoría de las facultades otorgadas por el artículo 131 de la Constitución a las Cortes metropolitanas. En este sentido, las Cortes españolas solo conservaban respecto a las colonias antillanas las siguientes atribuciones: la determinación de la sucesión a la Corona, la firma de tratados internacionales de carácter político, la acuñación de moneda, la ordenación del sistema de pesas y medidas y el establecimiento de los planes generales de enseñanza.

Ello suponía investir a la Asamblea de una competencia exclusiva sobre la legislación económica y administrativa referida a la colonia. En este sentido, el Legislativo colonial asumía por completo la preparación y aprobación de los presupuestos coloniales, el establecimiento o derogación de todo tipo de impuestos, aranceles y contribuciones y la ordenación adminis-

trativa interna de la colonia. Asimismo, la Asamblea podía suspender en sus funciones al Real Conservador si estimaba que su actuación no se ajustaba a derecho, si bien éste solo podía ser removido por el rey.

Finalmente, las Instrucciones establecían un sistema judicial independiente del metropolitano, integrado como éste por varios juzgados comarcales y una Audiencia territorial, si bien se dotaba a la Asamblea de la potestad para reorganizar dicho sistema de la manera que estimase más conveniente. Asimismo se creaba un Tribunal Supremo colonial, denominado Corte Decisiva de Justicia. Con ello se recogía una de las viejas reivindicaciones de la sociedad criolla, sometida a la jurisdicción de Audiencias en las que siempre habían predominado los peninsulares.

Los sectores de la sacarocracia cubana agrupados en torno a Zequeira pretendieron conseguir la adhesión de los hacendados de otros distritos. Con ello dichos sectores manifestaban ya durante este período la capacidad de organización que I. Roldán ha estudiado para el último tercio del período.<sup>137</sup>

Con este objetivo los promotores del Proyecto intentaron constituir una Junta de Revisión, integrada por representantes de la totalidad de los distritos de la colonia, con el objetivo

de revisar las reformas constitucionales propuestas por el Ayuntamiento de Matanzas, para su ampliación o enmienda.

Una vez éstas hubieran sido aprobadas por una mayoría de dos tercios se recurriría a la vía establecida en la Constitución por el derecho de petición, para constituir una representación que elevara el Proyecto ante el Gobierno metropolitano, remitiendo a su vez dichas Instrucciones a los diputados coloniales en las Cortes.<sup>138</sup>

No obstante, el regidor cubano no pudo llevar a cabo sus proyectos. Nada más hacerse público el contenido de las Instrucciones, el proyecto elaborado por los hacendados de Matanzas fue atacado por los peninsulares residentes en Cuba, que consideraban al mismo como el preámbulo de un proceso separatista. Sin embargo, para las autoridades coloniales resultaba más inquietante aún el intento de constituir una especie de asamblea, integrada por representantes de toda la colonia, para debatir la presentación de una propuesta a las Cortes metropolitanas.

En este sentido las autoridades coloniales actuaron con celeridad. El gobernador de la isla ordenó la incautación inmediata del documento y la destitución y detención del propio Zequeira, antes de informar a la metrópoli. Paralelamente, la Audiencia de La Habana comenzó a instruir una causa que, sin



embargo, culminó en una sentencia absolutoria el 11 de octubre de 1822.<sup>139</sup> Pese a ello, el manuscrito fue archivado por las autoridades coloniales que prohibieron la circulación de cualquier copia existente del mismo.<sup>140</sup>

Con ello el régimen liberal demostraba que, si bien estaba dispuesto a debatir la concesión de un nuevo estatuto jurídico-político a las Antillas e, incluso, a extender a las mismas un modelo de organización ampliamente descentralizado, no iba a tolerar la constitución en las mismas de ningún tipo de juntas o asambleas coloniales, que pudieran poner en cuestión la exclusiva potestad de las Cortes metropolitanas para legislar acerca de las colonias.

En el marco del Trienio este extremo no suponía marginar del proceso de toma de decisiones a las colonias, ya que éstas estaban representadas en las Cortes metropolitanas. De ahí que el rechazo de la metrópoli a la iniciativa de los grandes propietarios esclavistas del distrito de Matanzas no despertara ningún tipo de reacción. La sacarocracia criolla, sumida en un proceso de vertiginoso desarrollo económico y obsesionada por los siempre magnificados brotes de conspiraciones esclavas, antepuso la defensa de sus intereses económicos y de clase a la obtención de un mayor grado de autonomía política. Máxime, cuando en la década de los veinte aquellos no estaban aún subordinados a ésta.

#### D) BALANCE DEL PERIODO 1810-1823.

La crisis del imperio español en América se desarrolló simultáneamente a la crisis del antiguo Régimen en la Península. De ahí que el liberalismo emergente hubiera de hacer frente, desde un primer momento, a la quiebra generalizada del modelo tradicional de relaciones entre las colonias y la metrópoli.

La respuesta del régimen liberal a la crisis colonial fue diferente durante los dos primeros períodos de vigencia de un sistema constitucional.

El hundimiento del sistema colonial español fue afrontado por la mayoría liberal de las Cortes de Cádiz mediante un intento de asociar a las colonias al nuevo modelo de Estado que se estaba gestando en la Península. Consideramos que la fórmula utilizada para ello consistió en la extensión matizada del nuevo sistema político de carácter representativo a las colonias.

La Constitución de 1812 consagraba un modelo de organización jurídico-política del Estado que integraba plenamente a las antiguas colonias en el nuevo marco estatal. En la práctica, ello suponía la pérdida del carácter colonial revestido anteriormente por los vastos espacios ultramarinos y su participación como

miembros de pleno derecho en el nuevo modelo liberal de Estado.

El principal mecanismo para que dicha integración tuviera lugar fue la participación en las Cortes de la Nación de un número de diputados americanos muy similar al asignado para la Península. Este extremo aseguraba a los territorios ultramarinos una participación considerable dentro del proceso de toma de decisiones metropolitano, caracterizado por el predominio del Poder Legislativo.

Sin embargo, la existencia de marcadas diferencias entre la metrópoli y las colonias hacía imposible una extensión plena del modelo organizativo metropolitano a las mismas. En este marco, entre 1810 y 1814 se desarrollaron intensos debates en el seno de las Cortes, que tuvieron por objeto determinar los términos concretos en que tendría lugar la participación de las colonias en el nuevo sistema político y la propia posición jurídico-política de las mismas en el nuevo Estado liberal.

Si el debate relativo a la participación de las colonias en las Cortes metropolitanas se saldó con la aprobación de una fórmula consensual, recogida por el Título III y el art.29 de la Constitución de 1812. No sucedió lo mismo con el proceso de discusión relativo al origen de la soberanía nacional. En este sentido, la fórmula recogida por los arts.1, 5 y 18 de la Constitución Gaditana, no resolvía el problema planteado por las juntas americanas al atribuirse el carácter de legítimas

depositarias de la soberanía nacional. Frente a las mismas, los liberales gaditanos se alinearon con los grupos coloniales que habían sido los anteriores depositarios de dicha legitimidad, en la confrontación que, a escala continental y regional, enfrentaba a los dos sectores dominantes de la sociedad colonial en su lucha por la hegemonía.

Ello determinó que la mayoría liberal de las Cortes de Cádiz no pudiera llegar a establecer un consenso con las élites coloniales insurgentes. Ello solo hubiera sido posible a través de un acuerdo que garantizara a las mismas la autonomía política, económica y social que exigían en sus respectivas zonas de influencia. Por otra parte, la identificación del régimen liberal con los sectores realistas de la sociedad colonial obligó a los sectores insurgentes a una ruptura abierta con la metrópoli, haciendo inútil, en última instancia, el desarrollo del nuevo modelo de relaciones colonias-metrópoli planteado por el régimen liberal en sus comienzos.

En este sentido, el fracaso en conseguir un consenso con los sectores insurgentes de la sociedad colonial condenó al fracaso al nuevo modelo de organización político-administrativa del mundo colonial contenido en la Instrucción para el Gobierno político-económico de las provincias y en el art.222 del mencionado Texto constitucional.

Paralelamente al desarrollo del proceso anterior tuvo lugar el planteamiento de los primeros proyectos de autonomía colonial. La defensa de los mismos se limitó a personalidades aisladas del sector más radical del liberalismo y a un sector de la oligarquía antillana, que se había mantenido al margen de los procesos de insurgencia desarrollados en el resto de América, pero que aspiraba a la obtención de un mayor protagonismo en el gobierno de sus colonias.

Dichos proyectos ocuparon un espacio marginal dentro del debate político del período, tanto por resultar ajenos a la posición adoptada por la mayoría liberal ante la crisis colonial, como por la moderación política desplegada por la propia oligarquía antillana, temerosa de que un estallido revolucionario provocara una revuelta generalizada de esclavos.

Durante el Trienio, el deterioro general de las posiciones realistas en América y, sobre todo, el proceso de separación de México, precipitados por el restablecimiento del régimen constitucional en España, impulsaron un cambio en la estrategia colonial adoptada por un amplio sector del espectro radical del liberalismo español, mayoritario en las Cortes.

En este marco, tuvo lugar el planteamiento de una serie de proyectos dirigidos a establecer un modelo de relación con las colonias que encubriera la independencia *de facto* conseguida por

éstas, extremo que la metrópoli no estaba en condiciones de modificar, mediante el reconocimiento a las mismas de una autonomía plena dentro de un modelo de organización de carácter confederal.

Dichos proyectos, presentados entre mayo y junio de 1821, respondieron sobre todo a la iniciativa de los representantes en las Cortes de un sector de la oligarquía mexicana, interesado inicialmente en una ruptura pactada con la metrópoli.

En este marco, un último intento para establecer algún tipo de nexo con las colonias independizadas mediante el establecimiento de una confederación de naciones independientes, presentado en enero de 1822, no llegó a tener éxito.

La viabilidad práctica de dichos proyectos es muy discutible, dada las limitaciones de la metrópoli para influir de una forma eficaz sobre sus teóricos aliados en América. Las reticencias de los mismos, la oposición frontal del Rey, la dudosa constitucionalidad de dichas iniciativas en el marco constitucional del período y el rápido deterioro de la situación de la metrópoli en América impidieron que dichos proyectos llegaran a ser aplicados.

Paralelamente al proceso anterior, el régimen liberal se planteó la construcción de un marco político-administrativo particular para las Antillas, que respondiera a las diferentes

condiciones de dichos territorios e impidiera, en definitiva, su incorporación al proceso general de emancipación de las colonias españolas en América.

De esta forma, durante el Trienio se plantearía el primer modelo de organización colonial de carácter asimilista. Dicho modelo difirió substancialmente de las fórmulas ensayadas por el liberalismo entre 1837 y 1868, mucho más restrictivas, consagrando un marco político-administrativo ampliamente descentralizado.

Dicho proceso fue impulsado de forma simultánea por los liberales metropolitanos y antillanos, en contra de las tesis tradicionalmente sustentadas por gran parte de la historiografía latinoamericana, que ha visto en el mismo exclusivamente las presiones de la oligarquía antillana.

En este sentido, la exclusión de las Antillas del Proyecto Gómez Becerra, que creaba el nuevo marco político-administrativo liberal en la metrópoli, constituiría la primera fase de este proceso.

La aprobación de la mayoría de las quince proposiciones presentadas por el diputado puertorriqueño Quiñones y de la totalidad del proyecto de organización colonial, elaborado por Varela y defendido por la práctica totalidad de los parlamentarios antillanos, constituyeron las siguientes fases del proceso de construcción de un marco político-administrativo descentrali-

zado en las Antillas.

Sin embargo los representantes coloniales no llegaron a plantear la creación de un régimen autonómico pleno, que implicara la existencia de un cuerpo legislativo colonial que pudiera recordar a las juntas revolucionarias surgidas entre 1808 y 1811 en diversas partes de América. La oligarquía antillana estaba interesada en la autonomía, pero también en el mantenimiento de un lazo con la metrópoli que garantizara el mantenimiento del sistema esclavista. De ahí que sus representantes siguieran una estrategia gradualista, tendente a la obtención de concesiones progresivas de un régimen metropolitano favorable a la descentralización y evitando la confrontación frontal con el mismo.

En este sentido, el desenlace de las demandas planteadas por un sector de la oligarquía colonial a través del Proyecto Zequeira y la rápida reacción de la metrópoli frente al intento de constitución de un embrión de asamblea colonial, revelan lo acertado de dicha estrategia, cuyo objetivo final era la obtención de un régimen autonómico.

La caída del constitucionalismo y el comienzo de uno de los períodos más reaccionarios de la Historia de España interrumpirían el desarrollo de esta estrategia.



## 2 LA DEFINICIÓN DE LOS GRANDES MODELOS TEÓRICOS DE ORGANIZACIÓN COLONIAL (1837-1868).

El proceso de consolidación del régimen liberal en España a partir de 1837 ha sido objeto de múltiples estudios desde diferentes aspectos. Curiosamente, la mayoría de los estudios de conjunto relativos a esta etapa no hacen apenas referencia a la política desplegada por el régimen liberal hacia las Antillas.

En este sentido, como vimos en el apartado anterior, una parte de la historiografía antillana, española y anglosajona se ha limitado a señalar que la política ultramarina del régimen liberal fue una mera continuación de la política colonial del Antiguo Régimen. Esta tesis ha sido sustentada por R. Guerra, que ve en 1837 el fracaso de los intentos dirigidos a la construcción de un nuevo marco colonial ensayados entre 1812 y 1823, y ha sido aceptada por M. Tuñón, para quien la política colonial desarrollada por el régimen liberal desde 1837 se limitó a la aplicación a las colonias antillanas de "métodos e ideas que ya habían fracasado siglos antes".<sup>141</sup> En la misma línea, L.A. Pérez, E. Roig de Leuchsenring, J. Le Riverend y C. Marichal han defendido la existencia de dicha continuidad, al tiempo que identificaban el Antiguo Régimen con los períodos de gobierno absoluto de Fernando VII.<sup>142</sup>

Dichos autores no parecen percatarse de que el modelo de

organización colonial existente entre 1824 y 1868 difirió radicalmente del que había caracterizado al Antiguo Régimen, basado en la existencia de fuertes contrapesos entre las distintas instituciones de gobierno colonial y en la apertura de espacios de participación a la élite criolla. En este sentido, coincidimos con A. García Ochoa, cuando señala que la concesión de facultades omnímodas a los gobernadores coloniales en 1824 constituye una primera ruptura, respecto a la política colonial puesta en práctica por España durante el período anterior.<sup>143</sup>

Solo recientemente ha comenzado a aceptarse la existencia de un proceso de sustitución del sistema colonial aplicado por España a las Antillas durante el Antiguo Régimen por un nuevo modelo de organización colonial. Este proceso tendría lugar a lo largo de las primeras décadas del siglo XIX. En este sentido diversos especialistas, entre los que destacan M. Moreno Fragnals, B.G. Silvestrini, M.D. Luque, J.M. Fradera y J.R. Navarro, han coincidido en considerar 1837 como el momento de arranque de dicho proceso.<sup>144</sup>

Por nuestra parte, creemos que el sistema político-administrativo vigente en las Antillas entre 1837 y 1868 fue una continuación, apenas matizada, del sistema colonial implantado provisionalmente por Fernando VII en 1824 y confirmado indefinidamente en 1825.

Sin embargo, dicha unilinealidad no debe ser extendida al ámbito del estatuto jurídico-político otorgado con carácter teórico por el régimen liberal a las colonias durante este mismo período. En este sentido, sostenemos que el modelo de organización colonial fernandino no fue asumido por los constituyentes de 1837, quienes se limitaron a mantener su vigencia con carácter transitorio, en tanto diseñaban un nuevo modelo de organización colonial que respondiera al régimen jurídico-político consignado constitucionalmente para dichos territorios.

Este fue el objetivo al que respondió la creación de diversas comisiones parlamentarias y administrativas entre 1837 y 1845, que por distintas razones no llegaron a culminar sus trabajos.

La llegada de los moderados al poder y su identificación con los grupos interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial, distorsionaría posteriormente el espíritu del mandato constitucional referente a las Antillas, aprovechándose de su ambigua formulación, y pondría fin a los intentos de adecuar el régimen político-administrativo antillano real con el estatuto jurídico-político legal.

La cuestión anterior está relacionada con un debate historiográfico más amplio relativo al carácter del régimen jurídico-político establecido para las Antillas por las Constitu-

ciones de 1837 y 1845.

Para un nutrido grupo de especialistas el objetivo de dicha legislación especial sería sancionar constitucionalmente la marginación de las colonias dentro del Estado liberal o, lo que es lo mismo, proporcionar una cobertura legal a la continuación del estado de excepcionalidad que había regido en las Antillas ininterrumpidamente desde 1824.

Este criterio supone identificar el régimen asimilista sancionado teóricamente para las colonias desde 1837 con el sistema político-administrativo que realmente existió en estos territorios entre 1824 y 1868.

En este sentido se pronuncia M. Artola, para quien, los constituyentes de 1837 acentuaron aún más el grado de marginación de las Antillas dentro del nuevo régimen liberal.<sup>145</sup> En la misma línea se manifiesta J.M. Fradera, que considera que el modelo colonial de carácter autoritario y militarista que se impone a las Antillas a partir de 1837, sería el resultado del esfuerzo del Estado por retener dichos territorios en un contexto de cambio social.<sup>146</sup> También L. Monclova, L. Figueroa y J.R. Navarro creen ver en la política colonial instaurada por las Cortes Constituyentes de 1837 una brusca ruptura frente a los anteriores periodos constitucionales, caracterizados por el ensayo de un nuevo marco de relaciones con las colonias.<sup>147</sup>

Por el contrario, otros autores han interpretado el segundo

artículo adicional de la Constitución de 1837 desde una perspectiva autonomista. Esta postura ha sido adoptada, entre otros historiadores, por M.A. García Ochoa y B.G. Silvestrini, si bien esta última reconoce que el artículo segundo adicional de la Constitución de 1837 admitiría varias posibles interpretaciones.<sup>148</sup>

Finalmente, otros especialistas, entre los que destaca E. Hernández Sandoica, se limitan a señalar la existencia entre 1837 y 1868 de un estatuto político especial para las colonias y a resaltar el carácter ambiguo revestido por el mismo.<sup>149</sup>

Por nuestra parte, como ya hemos señalado, consideramos que el régimen jurídico-político aprobado para las Antillas por los constituyentes de 1837, estaba dirigido a establecer en estas colonias un marco político-administrativo más descentralizado que el existente en la propia metrópoli. Sin que ello supusiera la implantación de un modelo autonómico en dichos territorios, como puede deducirse del fracaso del proyecto de autonomía colonial presentado simultáneamente por Domingo Vila.

El hecho de que el nuevo estatuto jurídico-político aprobado para las Antillas en 1837 no fuera llevado a la práctica, no debe llevarnos a confundir el modelo teórico asimilista sancionado por los diversos ordenamientos constitucionales del período con el sistema político-administrativo vigente en las Antillas entre

1824 y 1868.

El análisis de los debates desarrollados en las Cortes en 1837 con motivo de la discusión del estatuto jurídico-político colonial, cuyo resultado sería la aprobación del artículo segundo adicional de la Constitución de 1837, así como la interpretación otorgada por la prensa y la propia oligarquía colonial a la decisión de las Cortes, permiten deducir dicho extremo.

Pero sobre todo, este criterio puede deducirse del proceso de creación de diversas comisiones parlamentarias y administrativas dirigidas a la reforma del régimen vigente en las Antillas. Cuya actividad hubiera carecido de sentido si el régimen especial prometido a las colonias por los sucesivos ordenamientos constitucionales hubiera sido el sistema vigente desde 1824, como han sostenido algunos historiadores.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la interpretación restrictiva del carácter de las leyes especiales no se desarrolló hasta principios de la década de los sesenta. Si bien para un análisis detenido de esta última cuestión nos remitimos al estudio de dicho debate político, realizado en el capítulo VII de este trabajo.

Frente a la aprobación por la mayoría liberal de las Cortes de un modelo teórico de organización colonial de carácter asimilista, un sector mayoritario de la élite antillana planteó

abiertamente el establecimiento de un sistema autonómico en las colonias.

La totalidad de los estudios de este período coinciden en señalar la creciente autoconfianza de la oligarquía antillana a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Así parecen confirmarlo los recientes trabajos de C. Delgado y B. Sonesson para el caso de Puerto Rico, y de J. Opatrny y E. Torres Cuevas para el de Cuba.<sup>150</sup> Este proceso sería consecuencia del vertiginoso desarrollo experimentado a lo largo de este período por las Antillas, cuyo momento álgido tendría lugar entre 1820 y 1850.

Como han descrito, entre otros, J. Maluquer, E. Hernández Sandoica, J. Cayuela, A. Bahamonde y C. Yáñez, el rápido desarrollo económico de las Antillas hizo de la oligarquía autóctona uno de los principales focos del proceso de acumulación capitalista dentro del Estado español (no hay que olvidar que el primer ferrocarril español e hispanoamericano, la línea La Habana-Güines, se construyó en Cuba en 1837).<sup>151</sup>

No vamos a extendernos sobre el espectacular crecimiento económico antillano, que ha sido objeto de múltiples estudios.<sup>152</sup> Baste mencionar que estuvo centrado en el azúcar y, solo en mucha menor medida, en el tabaco y el café. La preponderancia adquirida por el azúcar determinó la existencia de una demanda creciente de mano de obra esclava por parte de los grandes propietarios

cubanos y de dificultades por parte de la metrópoli para proporcionarla, derivadas de los compromisos internacionales adquiridos con Gran Bretaña, como resaltó R. Mesa en su día.<sup>153</sup>

Este fue probablemente el primer obstáculo que el nuevo modelo de relaciones colonias-metrópoli impuso al desarrollo económico antillano. Hasta el punto de que, como señala H. Portell, dicho obstáculo conduciría hacia el anexionismo a un importante sector de la élite colonial, consciente de las ventajas que suponía la incorporación a un estado esclavista como el norteamericano.<sup>154</sup> Como ha señalado C. Navarro, la solución adoptada por la metrópoli, tolerando la trata y promoviendo otras alternativas a la mano de obra negra (chinos, mayas, empleo de colonos europeos...) constituyó una solución parcial a un problema al que solo el desenlace de la Guerra de Sucesión pondría fin.<sup>155</sup>

Sin embargo, como ha indicado J. Maluquer, el principal obstáculo impuesto por el pacto colonial al desarrollo económico antillano estribaba en la imposibilidad de España para asumir el papel de metrópoli industrializada colonial.<sup>156</sup>

En estas condiciones, la élite criolla, cada vez más consciente de su marginación frente a otros grupos de intereses metropolitanos, en ocasiones antagónicos, hubo de optar necesariamente por la obtención de una autonomía política, que le permitiera desarrollar una política económica acorde a sus



intereses, substancialmente distintos de los de la metrópoli.

El primer proyecto en este sentido fue presentado en las Cortes por diputado catalán Domingo Vila, en representación de los parlamentarios antillanos, cuyas actas no llegaron a ser aprobadas por las Cortes. El modelo colonial defendido por Vila se inspiraba directamente en un proyecto elaborado por José Antonio Saco en 1836. En este sentido, dicho proyecto respondía a las aspiraciones de la élite criolla, que había designado a Saco como uno de sus representantes en tres ocasiones, dos en 1836 como procurador colonial en Cortes y una en 1837 como diputado.

Pese a que el Proyecto Vila fue desestimado por las Cortes, el modelo de organización colonial asimilista aprobado por la mayoría liberal no suscitó una amplia oposición en las colonias. La oligarquía criolla interpretó el mismo como la continuación de la política antillana iniciada durante el Trienio, tendente a conceder a la élite autóctona una mayor participación en el proceso político local. Este extremo ha sido resaltado recientemente por L.M. García Mora, para quien la exclusión de los diputados antillanos tuvo un carácter claramente transitorio.<sup>157</sup>

Sin embargo, el incumplimiento por parte de los diversos gobiernos metropolitanos del marco de organización colonial establecido por las diversas Constituciones, condujo a sectores crecientes de la sociedad antillana a plantear la ruptura con la

metrópoli.

Pese a ello, la mayoría de los especialistas citados tienden a coincidir en el carácter predominantemente reformista de la oligarquía antillana entre 1837 y 1868, cuyo objetivo último seguiría siendo la obtención de la autonomía política.

Postura de la que difiere un importante sector de la historiografía marxista cubana, que considera que la autonomía no sería el verdadero objetivo perseguido por la burguesía colonial durante este período, sino que la misma encubriría un anhelo independentista derivado de la existencia de una conciencia nacional cubana desde principios del siglo XIX. Dentro de esta línea se ubican, entre otros, E. Roig de Leuchsering o a E. Torres Cuevas.<sup>158</sup>

Por nuestra parte, consideramos que la oligarquía antillana osciló entre el separatismo y la autonomía a lo largo de este período. Sin embargo, el fracaso de los intentos anexionistas, que tuvieron su momento álgido entre 1850 y 1857 durante las expediciones de Narciso López, llevó a la mayoría de la misma a decantarse por la permanencia dentro del Estado español, siempre que se garantizaran sus demandas de una mayor participación en el proceso político.

En última instancia, dichas demandas se justificaban por el hecho de que la importancia económica de este grupo no se

reflejaba en el grado de influencia del mismo sobre el proceso de toma de decisiones relativas a las colonias, monopolizado de forma creciente por el conjunto de intereses metropolitanos interesados en el mantenimiento del nuevo pacto colonial.

La agudización del antagonismo entre la oligarquía colonial y los sectores metropolitanos beneficiarios de un pacto colonial cada vez más gravoso para las colonias a partir de mediados de la década de los cincuenta, a consecuencia de la crisis provocada por la mecanización de los ingenios azucareros, redobló la presión de las oligarquías coloniales y maximizó el carácter de la autonomía política y económica reclamada por éstas.

En este marco, el Informe Político de 1867 sistematizaba y racionalizaba las demandas de dichos sectores, constituyendo la expresión de la posición jurídico-política reivindicada por los mismos para las Antillas dentro del Estado liberal. Con el Informe de los comisionados coloniales el modelo de organización autonómica de las colonias adquiere unos perfiles perfectamente definidos y que, en líneas generales, van a ser recogidos por la mayoría de los proyectos autonómicos posteriores.

El rechazo del régimen liberal a las demandas de los sectores dominantes de la sociedad antillana, sistematizadas en el modelo alternativo de relaciones entre las Antillas y la metrópoli contenido en el Proyecto de 1867, conduciría a dichos sectores a desafiar la soberanía de la metrópoli.

**A) LA DEFINICION DEL DEBATE COLONIAL EN SENTIDO ASIMILISTA: EL MODELO POLITICO-ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO EN 1837 Y SU INCUMPLIMIENTO.**

Tras su restablecimiento como monarca absoluto Fernando VII declaraba en octubre de 1823 la nulidad de todos los actos legislativos realizados por las Cortes y el Gobierno de la Nación durante el Trienio liberal.<sup>159</sup> Esta medida suponía *de facto* el restablecimiento del viejo sistema colonial, en el que la arbitrariedad de los gobernadores coloniales se encontraba limitada por la existencia de fuertes contrapesos a la misma. Dichos contrapesos garantizaban el cumplimiento de la legislación indiana, a través de mecanismos como las atribuciones de la Audiencia en esta materia o el juicio de residencia.<sup>160</sup>

En este sentido, la concesión en 1824 de facultades omnímodas a los gobernadores/capitanes generales coloniales tuvo inicialmente un carácter excepcional, supeditado a la propia consolidación del régimen absoluto en la Península y en las colonias antillanas y a la conversión de las Antillas en bases militares desde las que intentar la reconquista de México.<sup>161</sup>

Sin embargo, el desconcierto del Rey tras la derrota de Ayacucho y el final de la presencia española en la América continental, conduciría a Fernando VII a perpetuar el nuevo sistema

implantado en las colonias. Que se trató de una decisión personal de este monarca parece acreditado por la información contraria del Consejo de Indias:

"El Consejo, Señor, no puede menos de hacer presente á V.M. que si en circunstancias extraordinarias y de convulsiones políticas son indispensables medidas proporcionadas á los peligros para evitar que el espíritu revolucionario, que tanto y por desgracia ha cundido en estos tiempos, altere la tranquilidad y obediencia al legítimo Gobierno de S.M., no lo es menos el que restablecida la calma se contengan las autoridades respectivas dentro de los límites prescritos por las leyes (...) las facultades ilimitadas en los capitanes generales, tan lejos de producir los efectos favorables en que se apetecen, las hace odiosas y muy perjudiciales la arbitrariedad. Es de dictamen de qué deben suspenderse los efectos de las órdenes expeditas por el Ministerio de la Guerra á los Gobernadores Capitanes Generales de las islas de Cuba y (Puerto Rico), concediéndoles facultades ilimitadas sobre todos los ramos de la administración pública (...) V.M., sin embargo, se servirá resolver lo que fuere de su real agrado, Madrid, 20 de abril de 1825".<sup>162</sup>

Pese a la opinión de sus consejeros Fernando VII promulgó la Real Orden de 28 de mayo de 1825, confirmando a los gobernadores coloniales en el ejercicio indefinido de "las facultades que por las Reales Ordenanzas se conceden á los Gobernadores de plazas sitiadas".<sup>163</sup>

Con ello se ponía fin a cualquier debate en materia de política colonial y se inauguraba un largo período de gobierno arbitrario en las Antillas. La discusión en torno al estatuto jurídico-político de las Antillas solo se reanudaría tímidamente

a la muerte del monarca, tras la promulgación del Estatuto Real en abril de 1834.

**El nuevo modelo de estructura territorial del Estado y la actitud de los procuradores coloniales entre 1834 y 1836.**

La muerte de Fernando VII inauguró un período de crisis institucional en el que el liberalismo va a optar, en palabras de Artola, por la búsqueda de una "vía intermedia" que permitiera una transformación de la sociedad pactada con los sectores políticos agrupados en torno a la Regente.<sup>164</sup> En la base del pacto se encontraría la necesidad de ambos sectores de formar un frente común frente a la opción reaccionaria representada por el carlismo.

En este marco el Gobierno de transición presidido por Cea Bermúdez emprendió la modernización de la anquilosada estructura institucional del Estado, llevada a cabo por el ministro de la Gobernación, Javier de Burgos.

El 30 de noviembre de 1833 dos decretos redactados por Javier de Burgos configuraban un modelo de organización territorial del Estado de carácter centralista. El eje de la nueva estructura territorial era la provincia, al frente de la cual se establecía un subdelegado de Fomento, que tras el restablecimiento de la Constitución de 1812 sería llamado jefe político y

finalmente pasaría a denominarse gobernador civil, término que ha perdurado hasta nuestros días. Estos decretos se completaban con el promulgado el 23 de julio de 1835, relativo a la elección de alcaldes, que pasaban a ser nombrados directamente por el Rey, y de concejales, elegidos por sufragio censitario. Dicho Decreto atribuía al subdelegado de Fomento la potestad de suspender temporalmente en sus cargos a los mismos, si bien éstos solo podían ser destituidos por el Rey. Paralelamente se limitaban las funciones de la diputación provincial a la fiscalización de la actividad de los ayuntamientos y al asesoramiento de los representantes del Ejecutivo en la provincia.<sup>165</sup>

Poco después, tenía lugar la formación de un Gabinete liberal, presidido por el moderado Francisco Martínez de la Rosa. La fórmula de consenso establecida entre la mayoría de los sectores enfrentados al carlismo fue el Estatuto Real. Este establecía un régimen representativo de carácter muy restringido, basado en unas Cortes Generales del Reino, compuestas por dos Estamentos: el de Próceres y el de Procuradores.

El Estatuto, promulgado el 10 de abril de 1834, concedía a Cuba la elección de cuatro procuradores a Cortes. Con este motivo resultaron electos en julio de ese año: Andrés Arango y Juan Montalvo por La Habana, Juan Kindelan por Santiago y José Mojarrieta por Puerto Príncipe. En tanto que el Gobierno designaba como pró-

ceres al capitán general, Miguel Tacón, a los condes de Fernandina y O'Reilly y al marqués de Candelaria de Yarayabo, si bien solo éste último acudió a las Cortes.<sup>166</sup>

La extensión del Estatuto Real a Puerto Rico se produciría a través de una legislación de rango inferior, mediante un decreto complementario que concedía a la colonia el envío de dos procuradores, siendo designados José San Just y Esteban de Ayala.<sup>167</sup>

El carácter centralista de la nueva organización territorial del Estado incidió negativamente sobre las pretensiones antillanas de obtener un marco administrativo específico. Pues tanto las propuestas de Quiñones como el Proyecto Varela se habían basado, en gran medida, en la extensión a Ultramar del modelo de régimen local, de carácter descentralizado, implantado en la Península por la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias. Paralelamente, el marco de actuación concedido a la Cámara de Procuradores por los arts.30 a 32 del Estatuto Real, limitaba prácticamente la actuación de los mismos al ejercicio del derecho de petición ante la Corona.<sup>168</sup>

Ambos factores llevarían a los procuradores coloniales a adoptar una actitud muy prudente, limitándose a solicitar la aplicación en Ultramar de un modelo de organización local que restableciera el nivel de competencias alcanzado por diputaciones



provinciales y ayuntamientos durante el Trienio con anterioridad a la aprobación del Proyecto Varela.

Este sentido tenían las instrucciones comunicadas por los ayuntamientos coloniales a sus representantes. Siguiendo las mismas, los procuradores puertorriqueños utilizarían el derecho de petición establecido por el art.32 del Estatuto para solicitar el restablecimiento de la diputación provincial, suprimida en 1823, y la creación de ayuntamientos electivos. Sus peticiones solo serían satisfechas parcialmente en el segundo caso, a través de la extensión a la isla del Real Decreto de 3 de julio de 1835, homologándola a la situación existente en Cuba y en la Península.<sup>169</sup> Por su parte, los representantes cubanos limitaron su acción en la Cámara de Procuradores a tratar de conseguir la extensión a la isla de los avances liberales aplicados en la Península durante este período, como la Ley de Imprenta y la creación de una milicia urbana.

Sin embargo, el predominio de fórmulas autonómicas entre la oligarquía criolla se manifestó en proyectos extraparlamentarios, como el planteado en 1835 por José Antonio Saco, quién sería elegido procurador por dos veces en 1836.

El cubano Saco, discípulo de Varela, había sido desterrado de Cuba en 1834 por manifestar su oposición al régimen colonial implantado en Cuba. Exiliado en las Antillas inglesas asistió al debate político en torno a la posibilidad de extender el sistema

autonómico que se pretendía establecer en Canadá a otras colonias británicas. Ferviente esclavista y propietario de esclavos él mismo, evolucionó rápidamente hacia el abolicionismo, si bien supeditándolo a una política de plazos e indemnizaciones. Elegido procurador en 1836 y diputado en 1837 representaría los intereses de la élite criolla favorable a la permanencia de Cuba en España bajo una fórmula autonómica. Como tal, en 1865 sería elegido por los hacendados de la zona oriental de la colonia como comisionado de la Junta de Información, siendo uno de los principales ponentes del Informe Político, al que presentó un voto particular. Tras 1868 se opuso al proceso revolucionario una vez éste demostró su incapacidad para extenderse a las grandes ciudades. En la última etapa de su vida defendió la extensión a Cuba del marco legal metropolitano como fase previa y necesaria para la autonomía. En este sentido, se aproximó a los sectores políticos aglutinados en torno a una serie de generales reformistas, como Martínez Campos o Dabán, y fue elegido diputado por Santiago en 1879, pero murió antes de poder tomar posesión de su cargo.

En su Carta de un Patriota o Clamor de los Cubanos, dirigida en 1835 a los procuradores cubanos en las Cortes, Saco propugnaba la constitución de un legislativo colonial, al que denominaba Consejo Colonial o Junta Provincial:

" Una Junta de esta especie, pues nada importan los nombre con tal que estemos bien gobernados, sería uno de los presentes más aceptables que nuestros diputados pudieran hacer a su patria. Esta

Junta, en cuya naturaleza no podemos entrar ahora produciría ventajas incalculables, y siendo el intérprete más fiel entre Cuba y España, serviría para estrechar más y más los vínculos que deben unir a la madre con la hija".<sup>170</sup>

El proyecto de organización autonómica de Saco sería posteriormente desarrollado en otras obras del autor, como el Paralelo entre la Isla de Cuba y algunas colonias inglesas, publicada en 1837. El hecho de que Saco no llegara a tomar posesión de su cargo como consecuencia de los sucesos políticos que tuvieron lugar en la metrópoli, impidió al representante cubano plantear este proyecto ante las Cortes metropolitanas.

La disolución del Estamento de Procuradores en febrero de 1836 dio paso a la convocatoria de nuevas elecciones bajo una ley electoral menos restrictiva. La caída del Gobierno Mendizabal y su sustitución por un ministerio conservador presidido por Istúriz desembocó en la aprobación de un voto de censura al nuevo Gobierno y en la disolución de la Cámara, ordenada por la Regente el 23 de mayo, antes de que los nuevos representantes coloniales hubieran podido llegar a la península.<sup>171</sup>

Ello provocó la reacción de los sectores más progresistas del liberalismo, a través del surgimiento de juntas provinciales opuestas al Gobierno en numerosas partes del país, proceso que finalmente desembocaría en el pronunciamiento de la guarnición de La Granja y en el restablecimiento de la Constitución de Cádiz

en agosto de 1836.

Las noticias del proceso revolucionario juntista llegaron a Santiago de Cuba el 24 de septiembre, junto con un Real Decreto del 13 de agosto que ordenaba que la Constitución fuese jurada en todos los dominios de la Corona.<sup>172</sup> El gobernador del Departamento Oriental, el general Lorenzo, procedió a cumplir dicho mandato y, con el apoyo de la oligarquía criolla, lo mantuvo, pese a que el 8 de octubre el Gobierno metropolitano rectificó, mandando instrucciones al gobernador cubano Tacón para que no se aplicara la Constitución a la isla.<sup>173</sup> El enfrentamiento entre ambas autoridades se mantuvo hasta el 22 de octubre de 1836, momento en que Lorenzo resignó el mando en el coronel Fortún, jefe de una expedición militar enviada por Tacón para restablecer su autoridad en Santiago.<sup>174</sup> Los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* aprovecharon la ocasión para denunciar el carácter separatista de este movimiento y solicitar que se mantuviera el estado de excepción en la colonia.<sup>175</sup>

### El proyecto autonómico de Domingo Vila

Las Cortes Constituyentes reunidas en octubre de 1836 se plantearon como una de sus prioridades más inmediatas la determinación del sistema político-administrativo que debía ser aplicado a Ultramar.

En este marco, el diputado catalán Domingo Vila formuló una proposición de ley que, de haber sido aprobada, hubiera establecido un sistema autonómico en los territorios ultramarinos, exceptuando del mismo a las Filipinas.<sup>176</sup>

El diputado Domingo Vila, perteneciente al sector exaltado del liberalismo que pronto conformará el núcleo básico del Partido Progresista, actuaba en esta cuestión como portavoz de los representantes coloniales, cuyas actas no habían sido aceptadas por las Cortes. En este sentido el propio Saco en un opúsculo se referiría a la ayuda prestada por el diputado catalán para la exposición de sus proposiciones.<sup>177</sup> Ignoramos cual fue la conexión concreta de Vila con los representantes antillanos. Sí está acreditada, por el contrario, la relación económica de la familia Vila con las colonias, destinatarias de varios envíos de jabón efectuados por el hermano del diputado, Salvador Vila, propietario de una pequeña fábrica de jabones.

Sin embargo, su propuesta está más en sintonía con una concepción federal del Estado, aún incipiente, que con el propio modelo autonómico defendido por Saco en 1835. Ello parece indicar que el diputado catalán no fue un mero transmisor de las propuestas de los representantes coloniales sino que aportó su propia fórmula a la resolución del problema colonial.

Vila defendía la aprobación de una misma Ley Fundamental para toda la Monarquía que reconociera el hecho diferencial

antillano y permitiera el desarrollo de un sistema político-administrativo adaptado a la idiosincrasia de dichas provincias. Partía para ello del consenso existente en las Constituyentes sobre la inviabilidad de extender a Ultramar el mismo modelo de organización que se pretendía establecer en la metrópoli, dada la distancia y las grandes diferencias socio-económicas existentes entre ambos ámbitos de la Monarquía.

Para el diputado catalán ello hacía necesaria la existencia de un *corpus* legislativo de aplicación privativa a las colonias. Coincidió en este sentido con la posición adoptada por la mayoría de la Cámara. Ahora bien, difería de ésta en la transcendental cuestión de la fuente de la que emanarían dichas leyes especiales. En este sentido, el Proyecto Vila contemplaba la creación en las Antillas de diputaciones provinciales investidas de potestades legislativas, limitadas fundamentalmente al área económica:

"Esas grandes Diputaciones provinciales, más inmediatas y conocedoras de las necesidades locales, están en mejor disposición de conocer prácticamente el modo de acudir á las urgencias del momento, á todo aquello que muy oportunamente ha dicho la comisión no se puede atender desde la distancia inmensa en que nos hallamos".<sup>178</sup>

Dichas diputaciones elaborarían el conjunto de leyes especiales en materia hacendística y presupuestaria que exigía el particularismo de los territorios ultramarinos, que, por otra

parte, se regirían en todo lo demás por la legislación emitida por las Cortes para el conjunto de la Monarquía.<sup>179</sup>

Este extremo llevaba a Vila a sostener la necesidad de que las provincias ultramarinas estuviesen representadas en las Cortes de la Nación, ya que de este órgano emanarían la mayoría de las leyes aplicadas en Ultramar. Si bien el diputado catalán proponía el mantenimiento de una legislación electoral específica para las colonias, fundándose en los problemas derivados de la heterogeneidad étnica y la existencia de la esclavitud.<sup>180</sup>

El Poder Ejecutivo sería desempeñado enteramente por un gobernador o jefe político nombrado directamente por la Corona. Si bien el proyecto no regulaba las relaciones institucionales establecidas entre el gobernador y la diputación provincial hay que presumir que se aplicaría el marco concebido para la metrópoli, sin que la atribución a las diputaciones coloniales de competencias legislativas en el área económica significara la creación de ningún tipo de ejecutivo colonial.

En conjunto el Proyecto Vila establecía un sistema de organización autonómica muy moderado, pese a que el diputado catalán afirmaba tomar como modelo el sistema federal establecido en la Constitución de los Estados Unidos de América. Sin embargo, Vila olvidaba que en la Constitución norteamericana los estados miembros poseen una potestad legislativa originaria, la cual

delegan en los órganos federales de la Nación. Dicha potestad constituye una manifestación de la soberanía poseída por cada estado miembro, a su vez reflejada en la coexistencia de múltiples constituciones estatales con la federal.

No sucedía así en España, en donde las provincias no eran sino meras circunscripciones administrativas, sin ningún tipo de soberanía que pudiera desembocar en el desempeño de funciones legislativas por las mismas. Máxime cuando el marco político-administrativo consagrado poco después por la Constitución de 1837 establecía un modelo de organización del Estado de carácter centralista, en el que el Poder Legislativo constituía una potestad privativa de las Cortes con el rey, como únicos depositarios de la soberanía nacional.

En este contexto, el sistema mixto propuesto por el diputado catalán tenía un difícil ensamblaje dentro del Derecho Político español de la época. Ello unido a otros factores conduciría a la desestimación de la propuesta en el debate político subsiguiente.

La consolidación del régimen liberal y el estatuto jurídico-político de las colonias: el artículo segundo adicional de la Constitución de 1837.

El modelo de organización que debía aplicarse a los territorios de Ultramar fue objeto de intensa discusión en el seno de las Cortes Constituyentes reunidas en octubre de 1836.



El debate, iniciado el 7 de marzo de 1837, se prolongaría hasta el 16 de abril.

Este debate constituía la continuación de la polémica provocada en enero de 1837 por la negativa de la Comisión de Poderes de las Cortes a admitir a los diputados electos por Cuba.<sup>181</sup> En realidad, desde enero de 1836, las Cortes, en sesión secreta, habían acordado no aceptar los poderes de representación de los diputados antillanos hasta determinar el marco político-administrativo concedido a las colonias por la nueva Constitución y, en consecuencia, si las colonias tendrían o no representación en dichas Cortes.

Dicho acuerdo provocó la creación de una Comisión Especial a fin de que "secretamente estudiara y dictaminara sobre el status político de la colonia".<sup>182</sup> Si bien los papeles de trabajo de dicha Comisión se han perdido, sí disponemos del informe emitido finalmente por la misma y leído ante las Cortes el 10 de febrero de 1837.<sup>183</sup>

En el mismo, la Comisión Especial se manifestaba a favor del criterio sostenido anteriormente por la comisión de las Cortes encargada de preparar el Proyecto de Constitución, en el sentido de que las provincias ultramarinas fuesen gobernadas por leyes especiales. Manifestándose contraria a la representación colonial en las Cortes y a la subsiguiente extensión de la nueva Constitución a las mismas.

La Comisión sustentaba sus conclusiones en la diversidad étnica de las colonias, la distancia geográfica a la que se encontraban y la falta de convergencia entre sus intereses materiales y los de la metrópoli. En este sentido, la Comisión proponía a las Cortes que declarasen en sesión pública lo siguiente:

"(...) no siendo posible aplicar la Constitución que se adopte en la Península é Islas adyacentes, á las Provincias ultramarinas de América y Asia, serán éstas regidas y administradas por leyes especiales, análogas a su respectiva situación y circunstancias y propias para hacer su felicidad, y que en su consecuencia no tomaran asiento en las Cortes actuales Diputados por las expresadas Provincias".<sup>184</sup>

Frente a este informe, los diputados antillanos presentes en Madrid suscribían una protesta redactada por José Antonio Saco.<sup>185</sup> En la misma se incidía en el hecho de que la representación colonial en las Cortes había sido una constante del constitucionalismo español, manifestando extrañeza ante el hecho de que las leyes especiales prometidas pudieran ser elaboradas sin el concurso de los representantes coloniales.

La presentación del informe de la Comisión abrió la discusión sobre este tema en la Cámara, lo que llevó a los representantes antillanos a desarrollar una intensa campaña extraparlamentaria en la que fueron apoyados por algunos de los miembros del ala exaltada del liberalismo.

En este contexto, destaca el opúsculo que Saco publicó bajo el título de Examen Analítico.<sup>186</sup> En este documento Saco rebatía los argumentos aducidos por la Comisión Especial de las Cortes en sus conclusiones. El representante cubano sostenía que la heterogeneidad de población y de intereses, si bien hacía necesaria la existencia de un marco político-administrativo diferente, no suponía una excepción al principio de representación ordenado por la Constitución. Justificaba su argumentación aduciendo el ejemplo de los diferentes intereses y condiciones regionales existentes en la Península.

Paralelamente tenía lugar el debate de esta cuestión en las Cortes. El núcleo principal de la discusión enfrentó al diputado catalán Domingo Vila con el presidente de la Comisión Constitucional, Agustín Argüelles, los días 9 y 10 de marzo.

El Proyecto Vila coincidía con la opinión mayoritaria de la Cámara en la imposibilidad de aplicar a las colonias una identidad de estructuras políticas, sociales y económicas. Si bien, como solución a este problema, Vila postulaba el desarrollo de un sistema autonómico de carácter moderado.

Frente a esta postura, la mayoría de la Cámara sostenía un planteamiento asimilista, basado en la elaboración de leyes especiales que sancionaran un modelo de organización específico para los ámbitos coloniales, pero sin delegaciones legislativas de ningún tipo.

La principal novedad respecto a las políticas asimilistas planteadas durante el Trienio, radicaba en el hecho de que un sector mayoritario de la Cámara asociara la concesión de un régimen político-jurídico especial a las colonias, con la pérdida de la representación de estos territorios ante las Cortes de la Nación.

En este sentido, el presidente de la Comisión Constitucional y líder del Partido Progresista, Agustín Argüelles, sostenía ante las Cortes que la imposibilidad de aplicar a las colonias el mismo régimen que al resto de la Monarquía, implicaba una serie de contradicciones con la presencia de representantes coloniales en las Cortes de la Nación.<sup>187</sup>

Este extremo no era compartido por la totalidad de los diputados partidarios de una política asimilista, como se apreciaba en la ambigua posición adoptada ante este tema en las restantes intervenciones. Lo que contrasta con el consenso existente en relación a la particular idiosincrasia de las provincias ultramarinas y a la imposibilidad de aplicar el régimen constitucional allí donde subsistía una sociedad esclavista.<sup>188</sup> En este sentido incidía el diputado Sancho, en tanto que el ministro de Hacienda, Juan Alvarez Mendizábal, insistía en la inviabilidad de una reforma fiscal que equiparara ambos ámbitos, lo que hubiera supuesto el fin de los "sobrantes" de Ultramar.<sup>189</sup>

Finalmente, el 16 de abril el pleno de las Cortes rechazaba el Proyecto Vila y aprobaba la formación de un *corpus* legislativo especial para los territorios de Ultramar, con el voto en contra de dos diputados, y excluía a los representantes coloniales de los Cuerpos colegisladores metropolitanos por 90 votos contra 65.<sup>190</sup>

Dichas medidas eran adoptadas en función de las facultades concedidas a las Cortes Constituyentes por la Constitución de 1812, vigente en virtud del Real Decreto de 13 de agosto de 1836.<sup>191</sup> Lo que era ratificada el 19 de abril y comunicada a las autoridades coloniales a través de una Real Orden de 22 de abril:

"A los Gobernadores Capitanes Generales de las islas de Cuba y Puerto Rico:

S.M. la Reina Gobernadora ha tenido á bien resolver que al remitir á V.E. la adjunta Real Orden del 19 del presente mes, en la que manda publicar y circular la disposición de las Cortes para que las provincias de América y Asia sean regidas y administradas por leyes especiales y análogas á su respectiva situación y circunstancias, y propias para hacer su felicidad; y que en consecuencia no tomen asiento en las Cortes actuales diputados por las expresadas provincias..."<sup>192</sup>

El acuerdo de abril de 1837 debe analizarse desde una doble óptica.

Por una parte, dicho acuerdo suponía el reconocimiento del hecho diferencial colonial por la Constitución, cuyo artículo

segundo adicional recogía claramente dicho criterio al establecer que "las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales". Ello constituía la antesala del establecimiento en dichos territorios de un régimen político-administrativo particular, sustentado en un *corpus* legislativo especial. Si bien el grado de autonomía concedido a los órganos administrativos coloniales había de estar forzosamente limitado por la ausencia de delegaciones legislativas, ya que el ejercicio de dicha potestad era monopolizado para toda la Monarquía por el binomio formado por las Cortes con el Rey.

Por otra parte, se privaba a los territorios ultramarinos de representación en los Cuerpos Legisladores de la Nación. Con ello, no solo se excluía a los representantes coloniales del proceso de elaboración de la legislación especial por la que habían de regirse dichos territorios, sino que se creaban las condiciones que hicieron posible el incumplimiento sistemático, a lo largo de más de dos décadas, del mandato constitucional contenido en el artículo segundo adicional de la Constitución de 1837 y reproducido por el art.80 de la Constitución de 1845. Extremo que no se hubiera podido producir sin la marginación de la oligarquía colonial de los Cuerpos Legislativos de la Nación.

Las posesiones coloniales habían estado representadas en las

Cortes Generales entre 1810-1814 y 1820-1823. La exclusión de los diputados coloniales desde 1837 ponía fin a los intensos debates en materia de organización colonial que caracterizaron dichos períodos. En adelante el planteamiento de modelos alternativos de política colonial se realizaría al margen del debate parlamentario, a través de diversos mecanismos alternativos de participación en el proceso de toma de decisiones basados en el derecho de petición, como fue el recurso a juntas y comisiones. Con ello el liberalismo abandonaba la búsqueda de un consenso en materia de política ultramarina que fuera aceptado, aunque no necesariamente compartido, por todos los sectores interesados.

#### El incumplimiento del modelo de organización asimilista sancionado por el marco constitucional (1837-1868)

Como señalamos anteriormente, los preceptos constitucionales relativos a la aprobación de un *corpus* legislativo especial para las colonias nunca llegaron a cumplirse. Entre 1837 y 1868 tuvieron lugar diversos intentos en este sentido, no obstante, la falta de continuidad en la voluntad política necesaria para ejecutar este mandato constitucional impidió que dichos proyectos tuvieran éxito.

Ello respondió, en gran medida, a la articulación, desde la

década de los treinta de un poderoso grupo de presión antireformista. La mayoría de los estudios acerca del mismo se centran en el período que se extiende entre 1868 y 1898. Tan solo algunos investigadores han extendido el marco temporal de su investigación al segundo tercio del XIX. En este sentido, por citar algunos de los más conocidos, E. Hernández Sandoica ha estudiado el papel de los sectores navieros vinculados al transporte colonial, J. Maluquer ha analizado el importante papel jugado por las colonias para la industria textil catalana, B. Sonesson ha profundizado en el estudio de la burocracia colonial, en tanto que, A. Bahamonde y J. Cayuela han estudiado los procesos de acumulación vinculados a la trata y al comercio colonial.<sup>193</sup>

De los trabajos anteriores se deduce que dicho grupo estuvo constituido por sectores de muy diversa naturaleza, interesados por diversas razones en el mantenimiento del régimen colonial. Entre dichos sectores podemos encontrar, sin pretensiones de exhaustividad, a la burocracia civil, al ejército, a los comerciantes peninsulares radicados en Ultramar que actuaban como intermediarios en el nuevo marco de los intercambios entre la metrópoli y las colonias, así como a una multiplicidad de grupos económicos metropolitanos: desde los azucareros andaluces a los industriales textiles catalanes, pasando por los cerealeros castellanos o por los concesionarios del transporte naval, por citar solo a los más conocidos de los mismos por peninsulares



radicados en las Antillas, así como por importantes sectores del ejército, la burocracia y la economía metropolitanos.

La creciente presión de este grupo de intereses económicos, profesionales y corporativos metropolitanos, interesado en el mantenimiento del régimen político-administrativo existente en las Antillas desde 1824, del que dependía, en última instancia, el nuevo pacto colonial que se había ido conformando en torno al segundo tercio del siglo, resultaría un factor determinante para explicar la inaplicación de la política asimilista adoptada oficialmente en 1837.

No obstante, este extremo no hubiera sido posible de no mediar una cierta indefinición, relativa al carácter de la legislación especial establecida para las colonias por los sucesivos ordenamientos constitucionales. Dicha ambigüedad permitió al Ejecutivo arrogarse en exclusiva la potestad de legislar para las colonias, marginando de esta función a los propios Cuerpos Colegisladores y confundiendo el conjunto de decretos emitidos desordenadamente por los diferentes ministerios a lo largo del segundo tercio del siglo con el *corpus* legislativo preceptuado para Ultramar por la Constitución.

Ya hemos analizado el sentido otorgado por la mayoría liberal de las Cortes Constituyentes a la redacción del artículo

segundo adicional de la Constitución de 1837. El desarrollo del debate relativo a esta cuestión permite deducir que el objetivo del mencionado precepto constitucional no era otro que la construcción de un marco político-administrativo específico para las colonias, sin delegaciones de carácter legislativo desde la metrópoli. Por otra parte, la Ley Fundamental, al atribuir en exclusiva la elaboración de las normas con rango de ley a las Cortes con el rey, establecía implícitamente la fuente de la que debían emanar las leyes especiales.<sup>194</sup>

Ahora bien, los sectores más conservadores del liberalismo, hegemónicos desde 1845, van a desarrollar otra interpretación del sentido de la legislación especial prometida a las colonias por las Constituciones de 1837 y 1845. Esta interpretación consideraba que las leyes especiales no eran otras:

"que las de Indias, nunca hechas en Cortes, los Reales Decretos, de igual índole que éstas, los reglamentos y Reales Ordenes que se comunicasen para su observancia, y aquellas que se fuesen dando por el gobierno, ante sí o a propuesta de las autoridades superiores que los gobernasen, no haciéndose la más leve mención de la intervención directa ni indirecta de las Cortes para su revisión, examen o promulgación".<sup>195</sup>

Dicha interpretación no surgió de forma inmediata, como puede colegirse de la fracasada constitución de diversas comisiones con la función de llevar a cabo lo establecido por el

artículo segundo adicional, que desarrollaron su actividad entre 1837 y 1851.

La distorsión del sentido inicial de dicho artículo, reproducido más tarde por el art.80 de la Constitución de 1845, respondió a la creciente necesidad, por parte de los gabinetes moderados y unionistas que se sucedieron desde la caída de Espartero, de justificar la sistemática inobservancia de los preceptos constitucionales en esta materia. Fundamentalmente a medida que diversos sectores de la sociedad colonial conseguían ir articulando una respuesta organizada frente a dicho estado de cosas.

Sin embargo, como observa A. Martínez, la creciente presión de dichos sectores no comenzaría a tener éxito hasta la década de los sesenta, momento en que se produce una alianza, poco estudiada, entre los sectores reformistas de la oligarquía colonial y determinadas facciones del unionismo.<sup>196</sup>

Esta alianza permitió la reapertura del debate parlamentario relativo al sentido de las leyes especiales. En este sentido, el 20 de enero de 1865 el general Serrano planteaba ante el Senado el cumplimiento del art.80 de la Constitución.<sup>197</sup> En el curso de su intervención Serrano, antiguo gobernador de Cuba casado con una rica hacendada, abogaba por la realización en Ultramar de un conjunto de reformas políticas y económicas a partir de la elabo-

ración de las leyes especiales prometidas.

Ello daba pie al senador cubano Arango a presentar en marzo de 1865 una proposición no de ley, con el objeto de abrir una información parlamentaria sobre el sentido del art.80 de la Constitución del Estado,<sup>198</sup> si bien dicha propuesta fue rechazada por el ministro de Ultramar, Manuel Seijas Lozano, quién alegó que, precisamente, el mencionado precepto constitucional excluía implícitamente la legislación colonial de la competencia de las Cámaras.<sup>199</sup>

Dicho debate daba lugar un mes más tarde al planteamiento de la cuestión en el Congreso. Donde el ministro de Hacienda, Alejandro de Castro, remitía una hipotética reforma del régimen político-administrativo colonial a la clarificación del carácter de las leyes especiales contempladas en el texto constitucional, alegando una posible doble interpretación del precepto constitucional: legislación especial como *corpus* de reales decretos emitidos por la Corona a propuesta del Gobierno; o, por el contrario, legislación especial entendida como conjunto de normas votadas por los Cuerpos Colegisladores y sancionadas por la Corona.

Ahora bien, bajo esta delimitación de la posible doble responsabilidad del Ejecutivo y las Cortes a la hora de legislar para Ultramar, los sectores más radicales del moderantismo van

a sostener la tesis de que los preceptos constitucionales materia de legislación colonial, establecidos en el artículo 8 de la Constitución, se habían respetado a lo largo de todo el período precedente. Dicha tesis atribuía implícitamente al conjunto de decretos relativos a las colonias emitidos por el Ejecutivo, el carácter del cuerpo de legislación colonial contemplado por la normativa constitucional.

Esta interpretación no era compartida por determinados sectores unionistas, favorables a un mayor protagonismo de las Cámaras Legislativas en este tema, que interpretaban el artículo constitucional relativo al futuro planteamiento de leyes especiales para las colonias, entendiendo dichas leyes *strictu sensu*, es decir, como aquellos acuerdos emanados de los Cuerpos Colegisladores y sancionados por la Corona. Teniendo la acción del Ejecutivo en este punto, un carácter provisional.<sup>200</sup>

La llegada al poder de dichos sectores decantaba momentáneamente el debate en este sentido. De esta manera, el nuevo ministro de Ultramar, Antonio Cánovas, declaraba en marzo de 1866, que el desarrollo del art.80 era competencia exclusiva de los Cuerpos colegisladores y la Corona, rechazando implícitamente la tesis moderada, relativa a la identificación del conjunto de decretos en materia colonial, emitidos por el Ejecutivo desde 1837, con las leyes especiales preceptuadas por el Texto Constitucional.<sup>201</sup>

En este sentido, tenía lugar la convocatoria de una Junta de Información cuyo objetivo era la elaboración de un *corpus* legislativo particular para las colonias, en cumplimiento del artículo 80 de la Constitución.

El fracaso de la experiencia reformista de 1865/66 y la progresiva reducción de la base de consenso del régimen isabelino a los sectores más reaccionarios del sistema político, llevaron a las facciones del moderantismo que se alternaron en el poder desde 1867 a un planteamiento más radical de la cuestión.

De esta manera, los elementos más ligados al mantenimiento a ultranza del *statu quo* colonial, van a equiparar las leyes especiales con la antigua legislación de Indias, a la que exaltaban en su calidad de legislación hecha *a posteriori*.

Esta tesis, extremadamente reaccionaria, suponía la reivindicación de la aplicación del ordenamiento derivado del Antiguo Régimen en las colonias.<sup>202</sup> Tesis que sería recogida parcialmente por los burócratas del Ministerio de Ultramar, que, sin embargo, iban a sostener una doble interpretación acerca del carácter de las leyes especiales: en términos relativos, bien a la vigencia del ordenamiento legislativo anterior a 1837, bien a la emisión de un *corpus* legislativo nuevo, cuyo desarrollo, y esta es la novedad, correspondería en exclusiva al Ejecutivo. Justificando esta última actitud, tanto sobre la base de la ausencia de

legitimidad de los Cuerpos Colegisladores para emitir disposiciones relativas a las colonias, al no estar éstas representadas en las Cortes, como por el hecho de estar las colonias excluidas del ámbito de observancia de la Constitución del Reino, a consecuencia de lo cual las competencias legislativas, reguladas en virtud del régimen preconstitucional, corresponderían en exclusiva a la Corona.<sup>203</sup>

### **El fracaso de las comisiones de reforma ultramarina**

Entre 1837 y 1841 tuvo lugar la creación de diversas comisiones que, directa o indirectamente, tuvieron como objetivo la elaboración de las leyes especiales prometidas a las colonias, sin que ninguna llegara a culminar con éxito sus trabajos.

El hecho de que dichas comisiones circunscribieran su actuación al breve período de predominio progresista, indica la inicial disposición de los gobiernos de este período a crear en las colonias un marco político-administrativo descentralizado que respondiera al estatuto jurídico-político otorgado por la Constitución a las mismas.

La primera comisión de este tipo se constituyó tan solo tres meses después de que la Cámara aprobara el dictamen emitido por las comisiones Especial y Constitucional de las Cortes en

relación con esta cuestión. En cumplimiento del mismo, la Real Orden de 28 de julio de 1837 creaba en Cuba una Junta de Notables.<sup>204</sup> Dicha Junta tenía un carácter consultivo, siendo su principal función asesorar al gobernador respecto a aquellas materias que éste estimara oportuno. No obstante, se le asignaba además el estudio de las leyes especiales que debían establecer el nuevo modelo político-administrativo sancionado por la Constitución. Con este motivo la Junta comenzó a revisar la legislación vigente en la colonia. Sin embargo, una Real Orden de 4 de diciembre de 1837 excluía toda materia hacendística y presupuestaria del ámbito de estudio de la Comisión, ordenando a la Administración colonial que no le facilitase información en ese sentido.<sup>205</sup> Finalmente, otra Real Orden de 15 de enero de 1838 ordenaba su disolución una vez hubiera rendido su informe, pese a que anteriormente se la había privado de gran parte de los medios necesarios para la redacción del mismo.<sup>206</sup>

El organismo precedente era sustituido en octubre de 1838 por la Junta Consultiva para los negocios de Gobernación de Ultramar.<sup>207</sup> Sin embargo las competencias de la nueva junta se limitaban, como en el caso anterior, a asesorar al Gobierno en aquellos asuntos que quisiera plantearle. Aunque algunos reformistas vieron en este organismo el instrumento adecuado para desarrollar el artículo segundo adicional de la Constitución, la Junta se disolvía en noviembre de 1840 sin que se le hubiera



planteado esta cuestión.

Ello se debía a la constitución de una Comisión Regia en diciembre de 1838, a la que se encomendaba especialmente el estudio del régimen político-administrativo aplicado en Ultramar y de las modificaciones que era necesario realizar en el mismo. Dicha Comisión llegó a Puerto Rico en noviembre de 1839, tras seis meses de trabajo en Cuba. Su estancia en Ultramar le permitió apreciar que las colonias no se regían por el antiguo Derecho Indiano ni por el conjunto de normas emitidas por el Poder Ejecutivo desde 1823, sino que los gobernadores coloniales aplicaban su propio criterio amparándose en las potestades excepcionales con que estaban investidos. Sin embargo, dicha Comisión fue disuelta tras emitir este informe que tuvo escasa difusión y antes de que hubiera llegado a plantear un nuevo modelo de organización colonial.<sup>208</sup>

Probablemente, el intento más serio de aplicar el artículo segundo adicional mediante el establecimiento de un marco político-administrativo particular para las colonias tuvo lugar en julio de 1841, momento en que se constituyó la Junta Revisora de las Leyes de Indias.<sup>209</sup> Cuya principal tarea consistía precisamente en la actualización de la legislación aplicada en Ultramar como preludio a la diferida reforma del régimen colonial. En este contexto, el Real Decreto de 3 de julio de 1841 encargaba a este organismo:

"que se ocupe sin levantar mano de la revisión de las leyes de Indias á fin de proponer con acierto las que deban quedar subsistentes, las que hayan de separarse por haber caído en desuso, por hallarse derogadas ó por inconducentes ya, y las que por reconocida utilidad deban reemplazar a éstas, atendiendo al estado presente de dichas posesiones y sus extensas relaciones, así con la metrópoli como con el resto del mundo y á las necesarias reformas que es necesario practicar sobre el régimen de gobierno de las mismas".<sup>210</sup>

La Junta compatibilizaría esta tarea con el desempeño de funciones consultivas en materia colonial, ya que en el preámbulo del Decreto se establecía que "mientras estuviere reunida podrá el gobierno aprovechar sus luces en los negocios que así parezca conveniente".

Este organismo quedaba constituido ese mismo día estando integrado en su mayor parte por altos funcionarios coloniales, retirados o en activo.<sup>211</sup> Poco después, la Junta recomendaba la creación de un órgano ministerial específico para Ultramar, en el seno del cual se procedería a la tarea de elaborar dicha legislación especial, que la Junta Revisora se veía incapaz de afrontar. Mientras no tuviera lugar la creación del mismo, se proponía establecer una Comisión compuesta por un vocal nombrado por cada uno de los ministerios, tres por Filipinas, dos por Cuba y otro por Puerto Rico, elegidos entre una lista de diez candidatos propuestos por los respectivos gobernadores coloniales.<sup>212</sup>

La caída de Espartero en 1844 impidió que dicha comisión

llegara a constituirse.<sup>213</sup> Por su parte, la Junta Revisora de las Leyes de Indias prolongó su existencia hasta 1851, si bien limitada al carácter de órgano consultivo de la Administración central en materia ultramarina. Función de la que sería desplazada en 1845 por la creación de la Sección de Indias del Consejo Real, pese a lo cual la Junta arrastraría una existencia fantasmal, sin competencias definidas, hasta su disolución formal en 1851.<sup>214</sup>

Con ello se ponía fin a los intentos de desarrollar el marco jurídico-político establecido por los sucesivos ordenamientos constitucionales. Paralelamente, comenzaría a cobrar forma una interpretación distorsionada y restrictiva del sentido de las leyes especiales prometidas en 1837, que buscaba, en definitiva, el mantenimiento del *statu quo* colonial en beneficio de determinados sectores.

#### Los proyectos de reforma del sistema colonial entre 1837 y 1865.

La marginación de la cuestión colonial de la agenda de trabajo de las Cortes entre 1837 y 1868 no significó que los círculos reformistas antillanos renunciaran por completo a plantear sus demandas durante este período. Si bien, la exclusión de las colonias de las Cámaras metropolitanas impidió que dichas

demandas fueran canalizadas a través de sus cauces legítimos, es decir por medio de los representantes coloniales ante las Cámaras Legislativas de la Nación. Ello condujo a la élite criolla a presentar sus demandas a través de mecanismos alternativos, basados en el derecho de petición.

El primer intento en este sentido lo constituye el Proyecto de Memorial a S.M. la Reina en nombre del Ayuntamiento de La Habana, redactado por el abogado habanero Domingo Del Monte en 1838.<sup>215</sup> Dicho Proyecto partía de una interpretación autonomista del carácter de las leyes especiales prometidas el año anterior.

En este sentido, Del Monte proponía la elaboración de una Ley Orgánica Colonial, basada, por una parte, en la extensión a Cuba de los derechos individuales consignados en el Título I de la Constitución y, por otra, en la creación de una estructura político-administrativa de carácter autonómico.

El Memorial estaba acompañado por un Plan de Ley Colonial, del cual solo se han conservado las referencias que sobre el mismo existen en otras obras del autor. En dicho plan se proponía la creación de diputaciones provinciales con facultades legislativas en algunas materias. La novedad del Proyecto estribaba en que dichas diputaciones nombrarían apoderados para defender los intereses de la colonia ante las Cortes de la Nación, lo que constituía un mecanismo alternativo de representación colonial.<sup>216</sup>

Con la caída de Espartero se abre un período de grandes dificultades para el ejercicio del derecho de petición, pese a que éste era recogido por el nuevo Texto Constitucional.<sup>217</sup>

Tan solo entre 1854 y 1856 permitiría el gobierno colonial su ejercicio, si bien limitado a los sectores hispano-antillanos interesados en el mantenimiento del *statu quo*, quienes recurrieron al mismo para reclamar la restauración de la representación colonial en las Cortes de la Nación, temerosos de la actitud que pudieran adoptar en materia colonial las Cortes Extraordinarias.

Este sentido tenía la petición dirigida a la Cámara en diciembre de 1854 por un nutrido grupo de hacendados y comerciantes hispano-cubanos encabezados por el antiguo negrero Julián Zulueta, uno de los más conspicuos representantes del bloque antireformista.<sup>218</sup>

Mediante la misma, este sector trataba de bloquear una hipotética reforma del *statu quo* colonial reivindicando su participación en el proceso de toma de decisiones en materia colonial que, tarde o temprano, tendría lugar en las Cortes. De ahí que propusieran que se restableciera la representación parlamentaria de las colonias y que ésta tuviera lugar a través de la aplicación a Ultramar de una ley electoral muy restringida, justificada en la propia idiosincrasia de la sociedad colonial. Extremo que les permitiría monopolizar dicha representación, y,

consiguientemente, presentarse ante las Cortes metropolitanas como legítimos representantes de la totalidad de la sociedad colonial.

Con ello pretendían limitar la posible reorganización de la estructura político-administrativa colonial, a favor de la cual se habían pronunciado algunos sectores demócratas, a la realización de ligeros retoques sobre la Administración periférica.<sup>219</sup>

Sin duda este era el único objetivo perseguido por la súbita reivindicación por parte del lobby colonial de conceder a las colonias cierto grado de participación en el proceso político metropolitano, si bien de acuerdo a una legislación electoral que permitiera a estos sectores monopolizar dicha representación.

Este extremo se puso de manifiesto en 1858 cuando, pasado el peligro de ruptura del *statu quo*, se volvió a plantear, ahora desde sectores reformistas de la sociedad antillana, el cumplimiento del art.80 de la Constitución haciendo uso del antiguo derecho de petición. Frente a dicha propuesta, el mismo grupo que había reivindicado la misma cuestión en 1855 presionaría al gobierno colonial para que desterrara por desacato al promotor de la misma tres años más tarde, el abogado y hacendado puertorriqueño Julián Blanco, representante de los intereses de los hacendados cafetaleros del oeste de esta colonia.<sup>220</sup>

En la década de los sesenta se reactivaría el debate

colonial a consecuencia del apoyo brindado por determinados sectores del unionismo a la reforma de la organización político-administrativa de Ultramar. Como ha señalado A. Martínez, el nombramiento del general Serrano como gobernador de Cuba en 1860 supuso el comienzo de una política de colaboración entre ambos sectores.<sup>221</sup>

El primer fruto de la misma fue el Proyecto de Ley Orgánica de la Isla de Cuba, dirigido al Gobierno por el propio Serrano en noviembre de 1860.<sup>222</sup> Este Proyecto planteaba a lo largo de 33 artículos el establecimiento de un sistema de carácter asimilista, acorde a lo consignado en el art.80 de la Constitución y basado en los siguientes puntos: la extensión a la colonia del Título I de la Constitución, la aplicación de la legislación establecida con carácter general por las Cortes, previa adaptación de la misma a la idiosincrasia de Cuba, y la reforma de la administración en un sentido descentralizador.

Con este último objeto el Proyecto Serrano establecía una serie de órganos administrativos sin contraparte en la Península. En este sentido se proponía la creación de un Consejo Privado, cuya misión era asistir al gobernador, junto a varios Consejos de Provincias y un Consejo General. Estos últimos estarían integrados por representantes de la oligarquía colonial, una parte de los cuales serían designados directamente por el gobernador y otra elegidos mediante un sistema electoral

restringido. Este proyecto dotaba a dichos órganos de carácter consultivo en materias económicas y fiscales, concediéndoles asimismo el derecho de iniciativa. Por otra parte, el mismo difería del artículo 80 de la Constitución en cuanto a que defendía el restablecimiento de la presencia de diputados coloniales en las Cámaras metropolitanas.

Paralelamente tuvo lugar la constitución de un Comité Reformista en La Habana, en el seno del cual pronto se decantaron varias tendencias. Por una parte, los sectores más posibilistas del reformismo colonial defendían el establecimiento de un sistema administrativo descentralizado en las colonias, aunque éste estuviera desprovisto en una primera fase de potestades legislativas. Por otra, determinadas personalidades vinculadas al abolicionismo sostenían un programa basado en la plena extensión a las colonias de la estructura jurídico-política metropolitana, lo que hubiera implicaba el fin del particularismo antillano y, por consiguiente, de la esclavitud. Finalmente, el sector mayoritario de la élite cubana, organizado en torno al diario El Siglo, propugnaba el establecimiento de un sistema de corte autonómico. Sería este último sector el que impondría sus tesis en el Programa de Reformas presentado por el Círculo Reformista en diciembre de 1860.<sup>223</sup>

Dicho programa desenvolvía a través de doce apartados un



sistema autonómico bastante moderado, recogiendo algunas de las propuestas planteadas anteriormente por Serrano. De esta manera, por una parte, solicitaba la plena extensión a las colonias del Título I de la Constitución y de la Ley Municipal vigente en la Península, pero, al mismo tiempo, el apartado séptimo proponía la modificación de la legislación penal, civil y mercantil metropolitana, de manera que su aplicación en la isla se hiciera de forma "compatible con los intereses cubanos y las instituciones especiales de la Isla".<sup>224</sup> Función que se encomendaba a una Cámara o Consejo Colonial. Asimismo, el apartado tercero exceptuaba de la Ley de Imprenta aplicada en la Península las cuestiones relativas a la esclavitud, "para las cuales debía haber censura".

La base del Programa estaba constituida por la creación de una diputación provincial o Consejo Colonial, cuyos procedimientos de elección y funcionamiento eran análogos a los de las Cortes metropolitanas. Dicho organismo tendría la facultad de dictar leyes que afectaran exclusivamente a los intereses locales.

El Programa Reformista establecía de forma implícita la separación de mandos en la cúspide del gobierno colonial, al atribuir al gobernador superior civil competencias puramente ejecutivas con respecto a la legislación local y general.

Por su contenido, el Programa de Reformas presentado por el Círculo Reformista de La Habana, si bien presentaba importantes

lagunas, ya que no establecía los mecanismos de relación entre el Consejo Colonial y el gobernador, no deslindaba las atribuciones legislativas que correspondían a las Cortes en relación a la colonia, ni determinaba el papel jugado por los representantes coloniales en las mismas, constituye sin duda una primera aproximación a la fórmula presentada por los comisionados coloniales siete años después.

#### **B) LA MADUREZ DEL MODELO TEORICO AUTONOMISTA: LA JUNTA DE INFORMACION (1865-1867)**

##### **La crisis de la Unión Liberal y la reforma del régimen colonial**

Entre 1858 y 1863 tuvo lugar un intento dirigido hacia la consolidación de un centro político liberal, formado por la agrupación en torno a una nueva formación política de diversas facciones procedentes del "puritanismo", del ala derecha del progresismo, así como de un grupo de burócratas que desembarcaron durante este período en la política.<sup>225</sup>

Sin embargo, la amalgama de intereses y facciones que conformaba la Unión Liberal comenzaría pronto a desintegrarse. La disidencia de las facciones políticas encabezadas por Ríos Rosas y Cánovas a principios de la década de los sesenta inauguró

un período marcado por una encarnizada lucha entre los distintos notables del antiguo bloque gubernamental.

En el curso de la misma, una de las facciones de la antigua Unión Liberal sellaría una alianza con los sectores reformistas de la sociedad colonial.

Como hemos señalado, el inicio de este acercamiento se produjo durante el gobierno del general Serrano en Cuba, durante el cual el gobernador apoyó una activa campaña en relación con el restablecimiento de la representación colonial en las Cortes y con la aplicación a las Antillas de un modelo de organización colonial descentralizado, que tuviera como base el régimen asimilista establecido en la Constitución. Propuestas todas rechazadas por los gobiernos moderados que se sucedieron entre 1863 y 1865.

Sin embargo, en junio de 1865 retornaba al poder el general O'Donnell como consecuencia de la necesidad de una mayor apertura política del régimen tras los sucesos de la noche de San Daniel. Dentro del nuevo Gobierno tuvieron un peso importante los notables unionistas favorables a llevar a cabo ciertas reformas sobre el régimen colonial, ocupando Cánovas la cartera de Ultramar.

En este marco, el nuevo Gobierno, sometido a la presión conjunta de progresistas y demócratas por una parte y de los moderados por otra, intentó ampliar la base de consenso del

régimen isabelino a través de una apertura política limitada: reposición de Castelar en su cátedra, autorización a Prim y a otros exiliados progresistas para retornar, reconocimiento del reino de Italia y reforma del sistema electoral.

Con este objetivo, los sectores unionistas vinculados al reformismo colonial presionaron al Gobierno para que llevara a cabo la aplazada reforma del régimen político-administrativo de las Antillas, adaptando el modelo de organización existente en dichas colonias al estatuto jurídico-político sancionado para las mismas por la Constitución.

Desde nuestro punto de vista tres factores determinaron la nueva actitud adoptada por el Gobierno O'Donnell ante la cuestión colonial.

El primero de ellos fue el temor al creciente descontento de sectores cada vez más amplios de la sociedad colonial. Una de las raíces de dicho descontento residía en el sistemático incumplimiento de los preceptos constitucionales referidos a Ultramar y en la subsiguiente la perpetuación de un sistema de gobierno basado en las facultades omnímodas concedidas con carácter provisional a los gobernadores coloniales en 1824.

En segundo lugar, la creciente desintegración de la Unión Liberal obligaba a O'Donnell a establecer nuevas alianzas políticas. Aislado entre la oposición de los sectores más reaccionarios del espectro político y las conspiraciones de

progresistas y demócratas, que volvían a protagonizar un pronunciamiento fallido en enero de 1866, el acercamiento a los sectores reformistas de la sociedad colonial parecía una opción conveniente en aquel momento.

El tercer factor era de índole externa. Por una parte, el final de la Guerra de Secesión significó una acentuación de la presión norteamericana sobre Cuba. Por otra, la abolición de la esclavitud en los Estados Unidos supuso un incremento de las presiones británicas dirigidas a conseguir la abolición de la esclavitud en las colonias o, al menos, una mayor eficacia de las autoridades coloniales en la persecución de la trata, actividad que era tolerada por amplios sectores de la Administración colonial. Finalmente habría que tener en cuenta el impacto producido por la evacuación de la parte española de Santo Domingo que había sido anexionada en 1861.

### La constitución de la Junta de Ultramar

La conjunción de los factores precedentes llevaría al Gobierno O'Donnell a promulgar el Real Decreto de 27 de noviembre de 1865. En virtud del mismo se autorizaba al ministro de Ultramar para convocar a los diferentes sectores afectados por una hipotética reforma del régimen colonial, a fin de determinar las bases sobre las que debían sustentarse las leyes especiales

consignadas en el artículo 80 de la Constitución.<sup>226</sup>

El objetivo del Gobierno era otro que aplicar el marco asimilista sancionado en 1837 para las Antillas. En este sentido, el ministro Antonio Cánovas justificaba en el preámbulo de este Decreto la necesidad de un *corpus* legislativo particular para las colonias aludiendo a las diferentes características revestidas por estos territorios.

Ello llevaba al ministro a sostener la necesidad de llevar a cabo una política colonial asimilista, centrada en la aplicación a las Antillas de un modelo de organización descentralizado que respondiera al estatuto jurídico-político sancionado para las mismas por la Constitución. Con ello el ministro esperaba conseguir un consenso con los sectores descontentos de la sociedad colonial del que saliera reforzado el propio Gobierno.

Curiosamente, para Cánovas no existía contradicción alguna entre dicha política y aquella que, a juicio del ministro, constituía la política tradicional de España hacia sus colonias: la plena extensión a las mismas de la estructura político-administrativa existente en la metrópoli, extremo que el régimen liberal solo había intentado durante las Cortes de Cádiz:

"Dos grandes tendencias determinan el carácter histórico de la política de España en sus relaciones con las provincias de Ultramar: la primera, que por medio de la asimilación de las costumbres y las leyes procura formar una sola nación igualando las provincias de Ultramar con las de la Península; la segunda, que admite dentro de

esta unidad las leyes especiales que requiriese la naturaleza de los varios países á los que la nación extiende su poderío. Toda nuestra legislación de Ultramar, lo mismo la antigua que la moderna responde á esta doble inspiración (...)"<sup>227</sup>

Ahora bien, antes era necesario establecer los principios concretos que debían presidir la acción legislativa de las Cortes en esta materia. En este sentido el Decreto contemplaba la creación de una junta de carácter consultivo que tendría como competencias:

a) La determinación de las bases concretas sobre las que debían fundarse las leyes especiales preceptuadas por el artículo 80 de la Constitución. Dichas bases deberían ser posteriormente presentadas a las Cortes para su discusión y aprobación. Con ello, el debate relativo a la fuente de la que debía emanar la legislación colonial quedaba momentáneamente saldado a favor del Legislativo.

b) La Junta debía asimismo reglamentar el trabajo esclavo y regular los mecanismos necesarios para promover la emigración blanca a las Antillas.

c) Finalmente, se establecía que este órgano plantearía al Gobierno los tratados comerciales necesarios para las Antillas y las reformas que era preciso realizar dentro del sistema arancelario y del régimen aduanero de estas islas.

El Decreto regulaba la estructura y funcionamiento de la

Junta a través de doce artículos. En este sentido, el art.2 establecía que la Junta estuviera presidida por el ministro de Ultramar y que formaran parte de la misma la totalidad de los consejeros de la Sección de Ultramar del Consejo de Estado, así como un representante de cada una de las restantes secciones y un vocal ponente, cuyo nombramiento debía recaer en un alto funcionario del Ministerio. A su vez, el art.5 regulaba el procedimiento de trabajo como sigue:

"Corresponderá a la junta:

1° Aprobar interrogatorios con arreglo á los cuales ha de hacerse la información.

2° Dirigir las preguntas que crea convenientes á las personas que concurran ante la junta.

3° Acordar cuantas medidas sean útiles para el mejor cumplimiento de su encargo, con arreglo á este Real decreto y á las disposiciones que en adelante se dicten por el ministerio de Ultramar".<sup>228</sup>

Gran parte de la importancia del Decreto residía en el art.7, que establecía las personas cuyo interrogatorio debía servir de base a la Junta para redactar su informe. En este sentido, dicho artículo ordenaba la elección de veintidós comisionados coloniales por los ayuntamientos más importantes de las Antillas (dieciséis por Cuba y seis por Puerto Rico).

Esta medida constituía, sin duda, la principal novedad del Decreto, en la medida en que por primera vez se otorgaba una participación activa a sectores representativos de la sociedad colonial en los organismos administrativos creados para dar



cumplimiento a los preceptos constitucionales en materia de legislación colonial. Con ello, el Gobierno confería una mayor legitimidad a la futura acción legislativa de unas Cámaras en la que no se encontraban representados dichos sectores.

Paralelamente, el Decreto imponía el concurso a diversos expertos en materia colonial siguiendo el modelo establecido en comisiones anteriores. De esta manera se facultaba al ministro para elegir veintidós personas, en la misma proporción que la establecida para los comisionados coloniales, entre individuos que hubieran residido al menos cuatro años en las Antillas o "que por sus conocimientos, por sus profesiones ó por haber servido como funcionarios públicos, puedan conocer mejor los asuntos públicos sobre los que ha de versar la información".<sup>229</sup> En esta misma línea se establecía que también declararían ante la Junta los gobernadores, regentes e intendentes en activo de Cuba y Puerto Rico, así como aquellas personas que hubieran desempeñado esos cargos anteriormente si la Junta lo estimase oportuno. Extremo que se hacía extensivo a los senadores nacidos en Ultramar o que hubieran residido allí durante cinco años.

El propósito de esta medida era asegurar al Gobierno de la metrópoli la existencia de una mayoría suficiente dentro de la Junta, que fuera favorable a una reforma del régimen antillano en el sentido deseado por el ministro de Ultramar.

Pese a que una Real Orden de 28 de diciembre de 1865 variaba en sentido favorable a los grupos antireformistas el sistema de

elección de los comisionados establecido por el art.7 del Real Decreto de 25 de noviembre, la elección de los comisionados constituyó un gran éxito para los sectores reformistas de la sociedad colonial.<sup>230</sup> En este sentido doce de los dieciséis comisionados cubanos elegidos y cuatro de los seis puertorriqueños pertenecían a este sector.<sup>231</sup> Extremo que no dejó de ser resaltado por la prensa unionista como prueba de la buena voluntad del Gobierno en materia de reforma colonial:

"El resultado de las elecciones es digno de apreciarse seriamente por los que, habiendo hecho promesas á nuestros hermanos de Ultramar, se encuentran en el caso de cumplirlas, no defraudando las esperanzas legítimas que ha hecho concebir la unión liberal (...) Nosotros aplicamos el mismo criterio á las cuestiones allí pendientes, que á las de la Península: donde quiera que la unión liberal haya hecho una promesa, allí necesita cumplirla puntualmente (...)"<sup>232</sup>

### El proyecto de autonomía colonial de 1867.

Un mes después de que tuviera lugar la elección de los comisionados coloniales caía el Gobierno O'Donnell, sustituido por un gabinete moderado encabezado por Narváez. Poco después de constituirse el nuevo Gobierno adoptó dos disposiciones que debían gravitar sobre las reuniones de la Junta: la suspensión de las Cortes durante un período de seis meses y la ilegalización de la Sociedad Abolicionista Española.

La ubicación del Gobierno Narváez en la zona más reaccionaria del espectro político isabelino y su decidido alineamiento con los sectores favorables al mantenimiento del *statu quo* colonial hicieron temer a los comisionados antillanos que la Junta nunca llegara a reunirse.

Dichos temores parecieron confirmarse cuando el Gobierno ratificó la decisión del general Lersundi, gobernador de Cuba, de clausurar el Comité Reformista que autorizara Serrano, fundándose en los informes remitidos por el embajador en Estados Unidos, Tassara, en los que se hablaba de la existencia de "proyectos para alterar la paz de la isla".<sup>233</sup> Solo las expectativas suscitadas por la próxima convocatoria de la Junta de Información impidieron que los disturbios que se produjeron en Puerto Príncipe con este motivo, se extendieran a otras partes de la isla.<sup>234</sup>

No obstante, el Gobierno, sometido a una fuerte presión por la creciente hostilidad popular y la continua actividad conspiratoria de progresistas y demócratas, no deseaba acentuar el grado de descontento existente en las colonias. Por ello procedió a convocar a la Junta, no sin antes incorporar a los trabajos de la misma a un nutrido grupo de personalidades antireformistas a fin de que contrapesaran el carácter reformista de la mayoría de los comisionados coloniales electos.<sup>235</sup>

En este marco, el 30 de octubre de 1866 el nuevo ministro

de Ultramar, Alejandro de Castro, dio comienzo a las sesiones de la Junta. Su actividad se prolongaría a lo largo de treinta y seis sesiones. Por imposición del ministro de Ultramar dichas reuniones se desarrollarían en el más estricto secreto. A cambio, el ministro autorizaba en la segunda sesión a los comisionados antillanos a plantear libremente ante la Junta todas aquellas cuestiones que estimaran convenientes.<sup>236</sup> Aprovechando esta facultad los comisionados plantearían el proyecto de organización autonómica colonial más elaborado de todos los presentados hasta la fecha.

#### **La reforma de la estructura socio-económica colonial.**

Las primeras cuestiones discutidas en el seno de la Junta se limitaron a las reformas sociales y económicas necesarias a las Antillas.

Respecto a las primeras, las discusiones se centraron en torno a la abolición de la esclavitud en las colonias. Esta cuestión fue propuesta para Puerto Rico por tres de los cuatro diputados puertorriqueños,<sup>237</sup> en tanto que los comisionados cubanos coincidieron en la imposibilidad de una abolición inmediata en Cuba, difiriendo en todo caso la resolución de este problema hasta el desarrollo de las reformas políticas prometidas.<sup>238</sup>

Esta división de posturas determinó que finalmente la Junta se limitara a proponer un mayor control sobre la trata (a través de la asimilación legislativa de esta actividad a la piratería), así como algunas medidas dirigidas a la supresión gradual de la esclavitud y el fomento de la emigración blanca a las Antillas.<sup>239</sup>

En relación a las reformas económicas, los comisionados acordaron solicitar el establecimiento de la libertad de comercio entre la metrópoli y las colonias, el libre abanderamiento de todo buque extranjero y la supresión de los derechos arancelarios sobre la importación. Propuestas que, en su conjunto, suponían el desmantelamiento del sistema arancelario existente en las Antillas.

Este extremo era de difícil realización, conscientes de ello, los representantes coloniales aprobaron una segunda proposición, "para el caso de que la supresión no procediese ó que entendiera el gobierno de S.M. que no podría llevarse á cabo". En ella solicitaban la disminución de los derechos de aduana y su absoluta supresión en el caso de los artículos de primera necesidad (las harinas y demás productos alimenticios). Para compensar el descenso de ingresos que dichas medidas provocarían, los comisionados propusieron una reforma del sistema fiscal. Sustituyendo el sistema tributario existente, de carácter indirecto, por uno basado en el establecimiento de una contribución directa, que

estableciera una carga fiscal del 6% sobre las rentas agrícolas, comerciales y profesionales. Con ello los comisionados esperaban compensar la disminución de la presión tributaria sobre los hacendados mediante una mayor imposición sobre las rentas generadas por el comercio o el libre ejercicio profesional.<sup>240</sup>

Sin embargo, el aspecto que más nos interesa de la reforma del régimen económico colonial propuesta por los representantes coloniales hace referencia a los tratados comerciales y de navegación.

En relación a los mismos destaca una propuesta del representante cubano Ojea, dirigida a dotar a Cuba de un particular *ius ad tractatum*, justificado en que esta isla "tiene intereses especiales que difieren de las demás provincias españolas y una posición especial también que afecta á sus relaciones exteriores".<sup>241</sup>

Dicha propuesta encubría la vieja pretensión autonomista de dotar a los órganos coloniales de competencias para firmar tratados comerciales que limitaran su alcance a Ultramar. En este sentido, la proposición de Ojea fue rápidamente rechazada por los comisionados conservadores que señalaron que dicha competencia era potestad exclusiva del Gobierno de la Nación, ya que:"(...) los tratados comerciales debían ser para el beneficio de la nación que los hace, aunque en ellos pueden establecerse algunas convenciones que se refieran directa ó especialmente al interés industrial ó agrícola...".<sup>242</sup>

Los comisionados coloniales matizarían posteriormente esta

propuesta en su Informe Político, en donde defenderían una fórmula que otorgara una participación a las colonias en el proceso de negociación de dichos acuerdos, reconociendo el protagonismo del Gobierno durante el mismo y supeditando su aceptación en última instancia a la aprobación de las Cortes.

### **La reforma del régimen político-administrativo de las Antillas.**

Hasta el 14 de febrero de 1867 la Junta no comenzó a discutir la trascendental cuestión de la reforma del sistema político-administrativo implantado en las Antillas.

El interrogatorio formulaba diez preguntas concretas que, en conjunto, venían a plantear las siguientes cuestiones: la posible extensión o no a las Antillas del Título I de la Constitución y las modificaciones que, en su caso, procediera realizar sobre el mismo; la manera en que habían de equiparse las obligaciones fiscales y militares de los residentes en las Antillas con las de los peninsulares; la posible creación en la Administración central de un cuerpo con carácter consultivo, integrado parcialmente por representantes coloniales; la reorganización de los gobiernos generales de Cuba y Puerto Rico y, en particular, la de los consejos de administración de dichas colonias; la reforma de la división territorial; el régimen muni-

cial que debía ser aplicado; y finalmente, el papel concedido dentro del nuevo régimen a la población negra libre.

Los comisionados antillanos respondieron a estas cuestiones redactando un Informe Político, en el que, a lo largo de sesenta y cuatro bases, desarrollaban un plan completo de organización colonial.<sup>243</sup>

En primer lugar se exigía la plena extensión a las Antillas de los derechos individuales contenidos en el Título I de la Constitución.<sup>244</sup> En este sentido, los representantes ultramarinos solicitaban la libertad de imprenta con sujeción a las leyes establecida en el restrictivo artículo 2 de la Constitución de 1845, el reconocimiento del derecho de petición ante el rey y las Cortes (art.3), la igualdad del acceso a la función pública (art.5), la inviolabilidad del domicilio y los derechos de reunión y asociación con arreglo a las leyes (art.7), las garantías procesales contempladas en el art.9 y, finalmente, las diversas medidas que garantizaban el derecho de propiedad (art.10). Paralelamente se solicitaba la extensión a las colonias de los códigos Civil y Penal aplicados en la metrópoli.

En suma, los comisionados antillanos planteaban la total extensión a las colonias de la legislación metropolitana en materia de derechos individuales, para lo cual solicitaban la



supresión de los tribunales especiales y de las facultades omnímodas de los gobernadores coloniales. Lo que era recogido por la base novena, la cual establecía que, en caso de que circunstancias excepcionales condujeran a la suspensión de las garantías constitucionales, dicha suspensión solo pudiera ser acordada por el gobernador con el acuerdo de la Junta Provincial y de la Diputación Insular:

"Si en circunstancias extraordinarias exigiese la seguridad pública la suspensión temporal en cualquiera de las citadas islas, ó en parte de ellas, de la garantía constitucional consignada en el párrafo anterior, no podrá determinarlo el gobernador sino de acuerdo con la junta provincial y la diputación insular".<sup>245</sup>

Mayores problemas suscitaba la cuestión de la representación colonial en las Cortes, materia ante la cual los comisionados manifestaron una profunda división.

Tras intensas discusiones en torno a este tema, la mayoría de los representantes antillanos optó por reivindicar la restauración del antiguo derecho de representación de los territorios coloniales en las Cortes de la Nación.

A este respecto solicitaron que dicha representación tuviera lugar mediante la elección de un diputado por cada 45.000 habitantes y de uno más si la fracción excedía de 25.000. El sufragio sería restringido, limitado a los que supieran leer y escribir o que pagaran una contribución mínima de veinticinco

pesos fuertes. Además se restringían las precondiciones para ser candidato al imponer un período mínimo de residencia de tres años en las colonias, así como la posesión de una renta mínima de trescientos pesos fuertes o el ejercicio de actividades comerciales o profesionales. Por otra parte, los comisionados reformistas trataron de impedir el tradicional recurso conservador a presentar como candidatos a funcionarios de la administración colonial, estableciendo un período transitorio de dos años para la reincorporación de los funcionarios públicos a la Administración.<sup>246</sup>

Por su parte, José Antonio Saco y Calixto Bernal presentaron un voto particular en esta cuestión, en cuanto a que entendían que la constitución de una Cámara Insular era incompatible con la representación de los territorios ultramarinos en las Cortes del Reino.

Los comisionados cubanos sustentaban su posición en las siguientes razones: la marginación de los asuntos coloniales de las competencias del Legislativo metropolitano hacía inútil la participación colonial en el mismo; la imposibilidad de la mayoría de los particulares de afrontar los gastos derivados de dicha representación; y, fundamentalmente, la incompatibilidad que ambos comisionados apreciaban entre las atribuciones de dichos diputados y las de los que integrarían la Cámara Insular.<sup>247</sup>

El Informe Político aprobado por la mayoría de los comisionados coloniales proponía el establecimiento en las colonias de un modelo autonómico de organización colonial, compuesto por las siguientes instituciones: un Gobernador Superior Civil, una Diputación Insular, un Consejo Provincial y varios gobernadores, consejos y diputaciones de distrito. La reestructuración de la administración colonial iba acompañada de una nueva división territorial, por la cual se establecían seis distritos en Cuba y tres en Puerto Rico. Dichos distritos a su vez se subdividían en municipios.

El Poder Ejecutivo residiría en un Gobernador Superior Civil de cuyas competencias se segregaba el mando del ejército colonial. La dirección de las fuerzas de mar y tierra radicadas en las colonias correspondería a un jefe de la Marina y a un capitán general respectivamente. Ambos serían nombrados directamente por la Corona entre personas diferentes a la del Gobernador a fin de asegurar la separación de mandos. En este sentido, el Informe, si bien admitía que el cargo de Gobernador pudiera ser desempeñado por un militar, circunscribía las funciones del mismo a un ámbito estrictamente civil.

Esta propuesta reflejaba una de las principales aspiraciones de los sectores reformistas de la sociedad antillana: la separación del mando civil del militar. El propósito de limitar

las facultades del Gobernador y de sujetar a los jefes militares al imperio de la ley esta igualmente presente en la supeditación de la declaración del estado de alarma o de guerra en la colonia a la aprobación de la Diputación Insular.<sup>248</sup>

Como máximo exponente del Poder Ejecutivo en la colonia el Gobernador Superior Civil detentaba, entre otras, las siguientes atribuciones: publicar las leyes y garantizar su cumplimiento; emitir decretos y disposiciones de rango inferior con arreglo a las leyes especiales de las provincias; proponer a la Junta Provincial y a la Diputación Insular aquellas medidas que considerara necesarias para la colonia; velar por el buen funcionamiento de la administración colonial; nombrar a los empleados públicos, con excepción del Jefe de la Marina y del capitán general; proponer a la Junta Provincial la declaración de estados de excepción y ejercer el Real Patronato.<sup>249</sup>

El Poder Legislativo residiría en las Cortes de la Nación, en las que las colonias estarían convenientemente representadas, y en los nuevos órganos legislativos coloniales.

Respecto a las competencias de las Cortes, los comisionados coloniales reconocían la autoridad última de las mismas en materia de legislación colonial, en cuanto a que entendían que las Cámaras metropolitanas eran las únicas depositarias de la soberanía nacional. De manera que aunque el Informe dividía al

Poder Legislativo en dos partes, una establecida en Ultramar y otra representada por las Cortes de la Nación, radicadas en la metrópoli, la primera ocupaba un lugar subordinado respecto a la segunda, ya que su potestad legislativa era delegada, es decir, provenía exclusivamente de una delegación de las Cortes. En este sentido, el sistema establecía una especie de doble representación de la sociedad colonial, en la que se confería a los órganos legislativos coloniales competencias en todas aquellas materias que afectaran de forma exclusiva a las colonias, pero se subordinaba la legislación producto de dicha competencia a otra de carácter más general, emitida por las Cortes de la Nación y dirigida al interés nacional. En este sentido, la doble representación tenía la función de asegurar en última instancia el control de las colonias por las Cámaras metropolitanas.

Respecto a los Cuerpos Legislativos coloniales, el Informe Político establecía una Diputación Insular y un Consejo Provincial.

El Consejo Provincial estaría compuesto por varios vocales, elegidos cada cuatro años por el gobernador entre los integrantes de las ternas propuestas por las Juntas de Presupuestos de los ayuntamientos de cada provincia (compuestas por la reunión del ayuntamiento y los contribuyentes).<sup>250</sup>

Por su parte, la Diputación Insular era elegida igualmente cada cuatro años por sufragio censitario.<sup>251</sup> Este último órgano

se regiría por su propio reglamento y tendría capacidad para nombrar a sus propios funcionarios.

Las atribuciones de los órganos legislativos coloniales eran muy amplias.

La base catorce del Informe Político establecía que ambas cámaras estarían facultadas para "discutir, deliberar y acordar" leyes referentes a las siguientes materias: la división administrativa interna de las colonias, incluida la determinación de los distritos electorales; el cumplimiento de la legislación metropolitana relativa a la libertad de imprenta; la reforma de la legislación electoral aplicada en las colonias; la creación de una policía colonial; la organización de los tribunales; el establecimiento de bancos, presidios, oficinas de correo, redes de comunicación y la realización de todo tipo de obras públicas; la agilización de los trámites entre las diputaciones de distrito y los ayuntamientos; la promoción de la agricultura, incluyendo las medidas necesarias para fomentar la inmigración hacia las colonias; la formación de estadísticas y archivos públicos; y la fijación de los sueldos de gobernadores de distrito y de los consejeros provinciales.

Además el Informe atribuía al Legislativo colonial la facultad de proponer al Gobierno la realización de tratados comerciales y postales con otras naciones que fueran favorables a los intereses antillanos.<sup>252</sup>

Por su parte, era competencia exclusiva de la Diputación Insular la aprobación o no de los presupuestos coloniales, elaborados a partir de la clasificación de gastos previamente realizada por las diputaciones de distrito. Dicha facultad correspondía en exclusiva a la Diputación Insular que, en esta materia, no estaba sujeta al veto de ninguna otra autoridad (base quince).<sup>253</sup> En el caso de que los presupuestos no se aprobasen se prorrogarían los del año anterior, en función del procedimiento establecido por la base veintiséis.

A su vez, el Consejo Provincial tenía como competencia privativa acordar en sesión secreta las ternas presentadas al gobernador para el nombramiento de los altos cargos de la Administración colonial (base dieciséis).<sup>254</sup>

Salvo en los supuestos de exclusiva competencia establecidos por las bases quince y dieciséis, tanto la Diputación Insular como el Consejo Provincial habían de someter sus proyectos a la aprobación del Gobernador. Una vez presentado un proyecto por cualquiera de las Cámaras coloniales éste disponía de un plazo de diez días para remitir el mismo a la otra Cámara, donde tendría lugar su discusión y, en su caso, aprobación.

Si dicho proyecto era aprobado pasaba a la consideración del Gobernador. En el supuesto de que el máximo representante del Ejecutivo en las colonias aprobara a su vez la iniciativa de las

Cámaras coloniales, ésta se hacía efectiva de forma inmediata, si bien solo con carácter provisional, pues en última instancia su validez estaba supeditada a la resolución del gobierno metropolitano.

Si, por el contrario, el Gobernador Superior Civil rechazaba la propuesta de ambas Cámaras, éstas podían presentar un recurso de revisión ante el Gobierno metropolitano, que decidía tras escuchar al Consejo de Estado. En caso de que el Gobierno no se pronunciara sobre esta cuestión en el plazo de un año se consideraría válido el proyecto presentado por las Cámaras coloniales.

Por otra parte, si una de las Cámaras decidiera rechazar o enmendar el proyecto presentado por la otra se nombraría una Comisión Mixta para tratar de llegar a un acuerdo. Si esta vía fracasaba la discusión quedaría congelada hasta el siguiente año.<sup>255</sup>

Por debajo de las Cámaras coloniales el Informe proponía la creación en cada una de las nuevas circunscripciones administrativas de una Diputación y un Consejo de Distrito.

Cada diputación de distrito estaría compuesta por siete diputados elegidos con arreglo a la Ley electoral vigente en la colonia. Estas diputaciones tenían funciones puramente administrativas: proponer en terna al gobernador de distrito todos los



funcionarios del mismo; nombrar comisiones para la inspección de las obras públicas realizadas en el distrito; acordar la compra-venta y cambio de las propiedades públicas y las condiciones de los arriendos; decidir sobre la utilización de los bienes inmuebles pertenecientes al distrito, así como sobre la construcción de carreteras, depósitos de agua, hospitales y penales; determinar el establecimiento de ferias y mercados y deliberar sobre la creación y funcionamiento de aquellos órganos administrativos del distrito que no estuvieran regulados por la legislación.

Asimismo la base decimoprimera otorgaba a estos organismos funciones tutelares sobre los municipios correspondientes a su jurisdicción: repartir entre éstos las contribuciones generales de la colonia; establecer las subvenciones a las obras públicas municipales; informar sobre los presupuestos municipales, con intervención de los delegados nombrados por estos organismos; informar acerca de los expedientes de creación o traslado de municipalidades; decidir sobre la aceptación por los municipios de donativos, mandados o legados y elevar al Gobernador Superior Civil o a las Cámaras Insulares todo tipo de exposiciones relativas al fomento económico del distrito.<sup>256</sup>

Junto a cada diputación de distrito el Informe contemplaba la creación de un órgano consultivo: el Consejo de Distrito. Éste estaba integrado por cinco miembros, escogidos por el Gobernador

Superior Civil entre una terna propuesta por la diputación del distrito. El Consejo de Distrito podía emitir informes sobre aquellas cuestiones que le planteara el gobernador de distrito, así como para proponer a éste cuantos proyectos estimara convenientes para el desarrollo socio-económico del distrito. Asimismo podían resolver en primera instancia los expedientes contencioso-administrativos.<sup>257</sup>

El Poder Ejecutivo en los distritos provinciales estaba a cargo de los gobernadores de distrito, designados por el Gobernador Superior Civil a propuesta de la Diputación de Distrito. Extremo que evitaba el cunerismo, asegurando el nombramiento de sujetos plenamente comprometidos con los intereses locales.

El ayuntamiento constituía la base del sistema descentralizador propuesto en el Informe Político. Los comisionados coloniales plantearon un modelo de organización municipal sumamente descentralizado. Al igual que en la Península, cada ayuntamiento se compondría de un alcalde, un teniente de alcalde y un número variable de concejales. Todos ellos elegidos conforme al sistema electoral establecido para los diputados coloniales. Las competencias atribuidas a los ayuntamientos abarcaban la totalidad de los aspectos de interés para la vida local.<sup>258</sup> Especialmente importantes eran sus atribuciones en materia

presupuestaria e impositiva. En este último sentido, el Informe confería a los ayuntamientos la capacidad necesaria para establecer los impuestos municipales que estimaran convenientes para subvenir sus obligaciones, si bien no se les permitía establecer contribuciones indirectas.<sup>259</sup>

Un organismo clave en el sistema de organización local propuesto para las colonias era la Junta de Presupuestos.<sup>260</sup> Dicho organismo quedaba constituido por la reunión del ayuntamiento y los contribuyentes, siendo presidido por el alcalde o por un teniente de alcalde. Su función consistía en la elaboración del presupuesto de gastos e ingresos del municipio para el próximo ejercicio fiscal. Además, la base quinta en su párrafo decimosexto confería a este organismo competencias decisorias en materia de creación o incorporación de nuevos municipios.<sup>261</sup>

**Los fundamentos del modelo de organización autonómica colonial contenido en el Informe Político de los comisionados coloniales.**

El Informe Político de 1867 establecía el proyecto de organización autonómica colonial más desarrollado hasta la fecha. La dificultad de conciliar el establecimiento de un marco autonómico en las colonias con la existencia de un Estado de

carácter centralista y unitario, determinó que el proyecto recogiera una diversidad de elementos procedentes de fuentes muy diversas.

De esta manera, el Informe Político respondía en algunos aspectos a la voluntad de integración de las colonias dentro del Estado Nación presente en la Constitución de Cádiz. En tanto que, por otra parte, constituía la síntesis perfeccionada de los diversos proyectos de autonomía colonial formulados, con mayor o menor detallismo, a lo largo del debate colonial que se desarrolló durante los dos primeros tercios del siglo. Por otra parte, los comisionados coloniales trataron de encontrar un precedente en la propia metrópoli al modelo propuesto para las colonias por el Informe Político y lo hallaron en una interpretación expansiva del foralismo peninsular. Finalmente, el Informe no pudo ser ajeno a la influencia externa en materia de organización colonial, máxime cuando paralelamente tenía lugar un debate similar en otras potencias coloniales.

El influjo de la Constitución de 1812 hay que buscarlo en la reivindicación de la extensión a las colonias de los derechos individuales, recogidos por el Título I de la Constitución, así como de los códigos Civil y Penal. También en la resolución en sentido positivo del debate relativo a la presencia de representantes coloniales en las Cámaras Legislativas metropolitanas.

Tanto uno como otro aspecto encuentran su fundamentación original en la Constitución de 1812, que, como vimos, consagraba el derecho de los representantes coloniales a estar representados en las Cortes de la Nación y reconocía la igualdad de derechos de los habitantes de las provincias ultramarinas y metropolitanas (arts.1, 5 y 12).

En este sentido, la exclusión de las Cortes de los representantes coloniales, establecida por los ordenamientos constitucionales posteriores, y la indefensión jurídica de los habitantes de Ultramar, derivada de la inexistencia de una legislación que supliera la no extensión del Título I de la Constitución a las colonias, determinaron que los comisionados coloniales hubieran de remontarse a la Constitución de Cádiz en sus reivindicaciones en torno a esta materia.

La influencia del foralismo en el modelo de organización político-administrativa propuesto para Ultramar por los comisionados antillanos fue más aparente que real. En las consideraciones finales expuestas en el Informe Político, los representantes coloniales aludieron al tradicional foralismo de algunas provincias españolas como justificación de la compatibilidad de su proyecto con el marco político-administrativo centralista y unitario del Estado:

"En la misma Península hay provincias que conservan fueros especiales y no por eso dejan de ser tan españolas como las demás. Las hay

en que esa especialidad se extiende hasta las más altas atribuciones del poder legislativo en lo que á sus negocios interiores concierne: las hay también con notables variantes, las unas en leyes de sucesión hereditaria, las otras en las consecuencias de la sociedad conyugal: algunas en las solemnidades y las fórmulas de los contratos y no falta otra, como la de Valencia, en la que todavía funciona, con la sencillez de los tiempos primitivos, el tribunal que verbal y sumariamente dirime las diferencias entre los labradores sobre la distribución de aguas y regadío (...) La unidad nacional no excluye las variedades en el modo con que cada entidad individual ó colectiva atiende á sus particulares negocios; y así como la nacionalidad no sufre porque cada padre de familia establezca en su hogar el régimen que estime oportuno ó que cada municipio gestione en los negocios de su distrito de la manera más conveniente para sus intereses locales, así tampoco se amengua ni debilita porque cada provincia administre y rija con cierta descentralización los asuntos que exclusivamente le incumban".<sup>262</sup>

Sin embargo, salvo en el caso del Tribunal de Aguas de Valencia, las instituciones aducidas por los comisionados antillanos en su exposición pertenecían al ámbito del Derecho Privado, no pudiendo ser invocadas, por tanto, como precedentes de un nuevo modelo de organización político-administrativa del Estado.

Desde nuestro punto de vista solo podría considerarse vagamente como tal el estatuto especial concedido a Navarra por las Cortes en 1839 "sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía", si bien tuvo una existencia sumamente efímera, siendo desprovisto de contenido en octubre de 1841.<sup>263</sup> En este sentido,

la alusión de los comisionados coloniales al sistema foral como fuente de inspiración de su proyecto solo puede entenderse desde un punto de vista táctico.

Mayor fue la influencia que sobre el Informe Político tuvieron los diversos proyectos de autonomía colonial que precedieron al mismo.

Como hemos establecido anteriormente, a lo largo de los dos primeros tercios del XIX se fueron conformando las bases teóricas para el desarrollo de una política colonial de carácter autonomista. Sin embargo, la discontinuidad que caracterizó al propio debate en materia colonial, la proscripción de las fórmulas autonomistas durante gran parte del período y la propia vaguedad asumida por algunos de estos proyectos hacen muy difícil establecer el grado de influencia que cada uno de ellos tuvo sobre el Informe Político.

En este sentido, el Proyecto Caballero supeditaba la legislación emitida por su Consejo Provincial a la sanción del gobernador, al tiempo que remitía al gobierno metropolitano la resolución de los posibles desacuerdos entre el Legislativo y el Ejecutivo coloniales. Extremos todos ellos recogidos en el proyecto de 1867.

Por su parte, las competencias otorgadas al Legislativo colonial en materia presupuestaria aparecen ya perfectamente

definidas en el Proyecto Varela, que, sin embargo, no reconocía apenas competencias a las Cortes de la Nación en materia de legislación ultramarina. Todo lo contrario que el Proyecto Vila, que se aproximaba más en este aspecto a las conclusiones de la Junta de Información.

A su vez, el Recto Consejo Consultivo establecido por el Proyecto Zequeira recuerda en algunos aspectos a esa especie de Cámara Alta que representaba el Consejo Provincial propuesto por los comisionados coloniales en 1867.

De todo ello puede deducirse la existencia de coincidencias puntuales entre el Informe Político y cada uno de los proyectos de carácter autonómico que le precedieron. Extremo que permite considerar al conjunto de éstos como una de las fuentes en que se basó la obra de los comisionados coloniales de 1867.

Sin embargo, la principal fuente que inspiró el modelo de organización político-administrativa defendido en el Informe Político hay que buscarla en la reforma del régimen colonial canadiense en 1867.<sup>264</sup> Esta influencia fue abiertamente reconocida por algunos de los comisionados coloniales, como Calixto Bernal y Jose Antonio Saco, quienes contribuyeron decisivamente a la divulgación del sistema colonial implantado por Gran Bretaña en Canadá. En este sentido, El Proyecto de Ley Constitutiva para las Antillas de Bernal o el Ideario Reformista de Saco propusieron



el régimen canadiense como modelo a seguir en la reforma del régimen colonial.

La influencia de la *British North American Act* de 29 de marzo de 1867 sobre el Informe Político es especialmente patente en el carácter atribuido al Legislativo colonial.

En este sentido, las competencias de la Diputación Provincial y del Consejo Colonial, establecidas por la base decimocuarta del Informe, constituyen un reflejo de las facultades conferidas al Parlamento del Canadá por el art.91 de la *British North American Act*. Por otra parte, el Consejo Provincial parece inspirarse en la Cámara Alta o Senado establecido para Canadá por los párrafos tercero y sexto de dicho artículo.

Si bien el Informe Político difería de la *British North American Act* en el carácter puramente administrativo atribuido a las diputaciones de distrito, frente a la potestad legislativa originaria de la que gozaban sus contrapartes canadienses (las denominadas legislaturas provinciales). Con ello, el proyecto de los comisionados antillanos centralizaba el Poder Legislativo colonial en torno a dos Cámaras Legislativas en cada una de las Antillas, frente al sistema federal implantado ese mismo año en Canadá, en donde el Parlamento del Dominio compartía la potestad legislativa con las Legislaturas Provinciales.

## **El fracaso de la Junta de Información.**

El 27 de abril de 1867 se clausuraba la Junta de Reformas Ultramarinas que había desarrollado su actividad a lo largo de treinta y seis sesiones. Sus planteamientos no encontraron otro eco en el Gobierno metropolitano que la aplicación en las colonias del nuevo impuesto sobre la renta propuesto por los comisionados antillanos, sin que paralelamente se anularan los tributos preexistentes.

Sin embargo, el modelo político-administrativo de corte autonómico contenido en el Informe Político y complementado por el Informe Económico sería objeto de amplia difusión. En este sentido el modelo de organización autonómica diseñado en 1867 va a inspirar directamente los proyectos de autonomía colonial posteriores a 1868 y, por consiguiente, a condicionar la base programática de los grupos reformistas coloniales articulados a partir de la década de los ochenta.

Sin embargo, las repercusiones inmediatas del Proyecto de 1867 fueron de signo diferente. Pocas semanas después de la clausura de las sesiones de la Junta, un movimiento conspiratorio en el que estaba implicada parte de la guarnición de San Juan, sirvió de excusa a las autoridades coloniales puertorriqueñas para exiliar a los antiguos comisionados reformistas.<sup>265</sup>

Este extremo, unido al incremento de la presión fiscal y a la hostilidad mostrada por las autoridades coloniales hacia los comisionados cubanos tras su retorno, a los que sometió a vigilancia, convencieron a un sector importante de la sociedad antillana de la imposibilidad de llegar a un consenso con la metrópoli.

Máxime cuando el retorno de Lersundi en diciembre de 1867 confirmaba que las autoridades metropolitanas habían optado definitivamente por liquidar el movimiento reformista en la colonia. En este sentido, tan solo dos semanas después de su llegada, el nuevo gobernador procedía a dictar un bando estableciendo la formación de comisiones militares en la colonia. Pese a que el objetivo teórico de las mismas era la erradicación del bandolerismo, no se ocultaba a nadie que la medida iba dirigida contra los antiguos reformistas. Dicha medida acentuó aún más el descontento, como se deduce de la correspondencia cruzada entre la embajada española en Estados Unidos y el gobernador de Cuba.<sup>266</sup>

Todo ello impulsó el desarrollo de vastos movimientos separatistas en ambas colonias que desembocarían en los respectivos procesos revolucionarios de 1868.

### El proyecto asimilista de José Suárez Argudín

Frente a las tesis autonomistas defendidas en el Informe Político, los comisionados designados por el Gobierno metropolitano presentaron un proyecto de reforma colonial más limitado. Dicho proyecto recogía los objetivos perseguidos por los sectores políticos metropolitanos que habían promovido la constitución de la Junta de Información, centrados en la obtención de un consenso con la oligarquía antillana que tuviera como base la aplicación a las Antillas de un modelo de organización descentralizado, que respondiera al modelo jurídico-político asimilista sancionado constitucionalmente para las colonias.

Redactado por José Suárez Argudín, planteaba once bases en torno a las cuales debían elaborarse las leyes especiales establecidas en el art.80 de la Constitución.<sup>267</sup>

José Suárez Argudín pertenecía a una importante familia de negreros y comerciantes peninsulares establecidos en Cuba que se habían ido transformado en hacendados durante la década de los cuarenta. Segundo miembro de la dinastía familiar, sus lazos familiares y profesionales con la oligarquía criolla lo situaron en el sector más liberal de los peninsulares residentes en Cuba, favorable a establecer un consenso con los sectores descontentos de la oligarquía colonial. En este sentido, Argudín participaría activamente en los frustrados intentos de convergencia entre

ambos sectores que tuvieron lugar en Cuba a finales de 1868, consiguiendo posteriormente uno de los escasos títulos nobiliarios otorgados por Amadeo I.<sup>268</sup>

El Proyecto Argudín se enclava en líneas generales dentro de las directrices básicas del asimilismo. En este sentido, si bien rechazaba la presencia de representantes coloniales en el Parlamento metropolitano, fundándose en el acuerdo de las Cortes Constituyentes de 1837, proponía a cambio la creación de un órgano de carácter mixto: el Consejo de las Antillas.

Éste estaría compuesto por nueve diputados elegidos por las colonias y por un número igual de consejeros designados directamente por la Corona. Para la elección de los diputados coloniales el Proyecto Argudín proponía un sistema electoral sumamente restringido y favorable a los intereses de la oligarquía hispano-colonial. De manera que la provincia de La Habana elegía a cuatro consejeros en tanto que cada una de las restantes provincias cubanas designaría solo uno. Por su parte, las dos provincias puertorriqueñas designaban a tres consejeros, de los que dos correspondían a la provincia de San Juan en donde residían la mayoría de los peninsulares de la isla.

El Consejo de las Antillas tenía como objetivo representar los intereses de Cuba y Puerto Rico ante el gobierno metropolitano, si bien su acción quedaba severamente limitada por el carácter consultivo que se le atribuía. En este sentido, el

Proyecto establecía la obligatoriedad de la consulta al Consejo con motivo de la discusión de cualquier reforma del régimen colonial que tuviera un carácter general, así como en la elaboración de los reglamentos necesarios para llevar a cabo éstas y "en todos los demás asuntos de aquellas provincias que por su naturaleza fuesen objeto de algún proyecto de ley que el gobierno presentare á las Cortes". Además el Consejo podría informar acerca de todas aquellas cuestiones que el gobierno decidiera consultarle. Por otra parte, si bien se dotaba a este ente de iniciativa en materia presupuestaria, sus informes tampoco tenían carácter vinculante en este campo. Mayores eran las competencias asignadas al Consejo en materia de nombramientos públicos, ya que el Proyecto facultaba a este órgano para proponer en terna al gobierno la provisión de todos los destinos civiles y eclesiásticos de nombramiento real, con excepción del de Gobernador General.

El máximo representante del Poder Ejecutivo sería el Gobernador General, que continuaba desempeñando el mando del ejército destacado en la colonia.

El Proyecto establecía una nueva división territorial de las Antillas. En función de la misma Cuba quedaba dividida en tres provincias, correspondientes a los distritos entonces existentes en la isla, en tanto que en Puerto Rico se establecían dos. Cada provincia estaría subdividida a su vez en distritos provinciales y éstos en municipios.

En cada provincia se establecía un gobernador civil,

asistido por un Consejo Provincial integrado por notables de dicha provincia, y una diputación provincial, a la que se despojaba de competencias en materia presupuestaria e impositiva con la creación de un nuevo organismo: la Administración General de Rentas. El Proyecto Argudín proponía asimismo extender a las colonias la organización municipal existente en la metrópoli.

Paralelamente, el proyecto presentado por los comisionados conservadores trataba de acabar con la arbitrariedad de la que había disfrutado el Poder Ejecutivo en materia de legislación colonial a consecuencia de la inhibición de las Cámaras Legislativas. Para ello proponía prohibir al ministro de Ultramar la adopción de ninguna medida de carácter legislativo que no hubiese sido previamente discutida y aprobada por las Cortes y sancionada por la Corona.

Con ello, la mayoría de los comisionados conservadores se definían a favor del protagonismo de las Cortes en materia de Legislación colonial, frente a las tesis más reaccionarias predominantes en la mayoría gubernamental.

Como concesión a los sectores más integristas el Proyecto Argudín declaraba a la religión católica como la única que podía profesarse en las Antillas, a cambio se solicitaba la eliminación de la pena de confiscación de la propiedad y la concesión a las colonias de una libertad de expresión muy limitada, puesto que

de la misma se excluían cuestiones políticas, religiosas y relativas a la esclavitud.

El modelo político-administrativo contemplado en este proyecto tampoco sería llevado a la práctica. El Gobierno moderado rechazó las recomendaciones formuladas por sus propios expertos y perdió la oportunidad para contrarrestar, siquiera parcialmente, el descontento generado por el rechazo del Informe Político, mediante la aplicación de un modelo de organización colonial que ampliara el espacio de participación política ofrecido a la oligarquía antillana.

Con ello el régimen isabelino no hacía sino continuar la línea de actuación que caracterizó sus últimos años de existencia, marcados por la progresiva disminución de la base de consenso del régimen a los sectores más reaccionarios del espectro político. Proceso en el que la mayoría de los autores creen ver, siguiendo a Artola, la causa última de la Revolución de 1868 y del colapso de la monarquía isabelina.

#### **D) BALANCE**

La consolidación definitiva del régimen liberal en España a partir de 1837 volvió a plantear el problema del estatuto



jurídico-político que correspondía a las colonias dentro del nuevo Estado liberal.

El debate político entablado en torno a esta cuestión en 1837 estuvo condicionado por el nuevo modelo de organización territorial del Estado, desarrollado desde 1833 y caracterizado por un férreo centralismo, así como por la reducción del imperio colonial a las Antillas y a los lejanos territorios asiáticos.

En el marco de dicho debate se planteó la extensión a las colonias de uno de los dos grandes modelos de organización colonial que se habían ido perfilando durante el Trienio.

El proyecto autonomista presentado por el progresista Domingo Vila, contrario al modelo de organización centralizada del Estado, no consiguió generar suficientes apoyos en una Cámara dominada por los elementos más templados del liberalismo.

Por el contrario, los principales líderes progresistas consiguieron generar un consenso en torno a la aplicación a las colonias de un estatuto jurídico-político especial que respondiera a las particulares condiciones de las mismas. Con ello, los sectores más dinámicos del liberalismo español se mostraban partidarios de establecer un nexo de continuidad con la política colonial iniciada durante el Trienio. En este marco, la exclusión de los representantes coloniales de las Cortes, en tanto no tuviera lugar la aprobación de dicho modelo, se presentaba como

una fórmula transitoria.

Sin embargo, los constituyentes de 1837 no llegaron a aplicar a las Antillas un modelo de organización colonial que respondiera al estatuto jurídico-político sancionado por las Cortes. La mayoría moderada temía que una descentralización del marco político-administrativo colonial pudiera desembocar en la demanda de su extensión a la metrópoli. Por ello se acordó que las Cortes se limitarían a recoger en la nueva Constitución, los presupuestos teóricos que sancionaban vagamente cual debía ser la posición jurídico-política de las colonias dentro del nuevo Estado, pero sin llegar a establecer un modelo de organización colonial acorde a los correspondientes preceptos constitucionales, cuyo desarrollo correspondería a los gobiernos posteriores.

Sin embargo, el modelo de organización colonial asimilista sancionado por los sucesivos ordenamientos constitucionales no llegaría a ser aplicado entre 1837 y 1868.

En un primer momento, los avatares políticos del turbulento período que media entre 1837 y 1844 impidieron que ninguna de las numerosas comisiones parlamentarias o ministeriales constituidas con este objeto durante el período llegara a culminar sus trabajos.

Posteriormente, la llegada de los moderados al poder en 1845

pospondría indefinidamente la reforma del régimen colonial, pese a que el art.80 del Texto de 1845 reproducía el artículo segundo adicional de la Constitución anterior.

En la base de la actitud adoptada ante el problema antillano por los gobiernos liberales posteriores a 1845 hay que situar la creciente presión de un grupo de intereses económicos, profesionales y corporativos metropolitanos, interesado en el mantenimiento del régimen colonial establecido en 1824, del que dependía el nuevo pacto colonial que se había ido conformando en torno a las Antillas desde la pérdida del imperio colonial.

Dicho bloque, constituido a lo largo del segundo tercio del siglo, constituía un auténtico *lobby* antireformista, cuyos intereses eran, en gran medida, antagónicos respecto a los del sector criollo de la élite colonial. Este grupo aglutinaría a sectores de muy diversa naturaleza interesados por diversas razones en el mantenimiento del régimen colonial. Entre dichos sectores podemos encontrar, sin pretensiones de exhaustividad, a la burocracia civil, al ejército, a los comerciantes peninsulares radicados en Ultramar, que actuaban como intermediarios en el nuevo marco de los intercambios entre la metrópoli y las colonias, así como a una multiplicidad de grupos económicos metropolitanos: desde los azucareros andaluces a los industriales textiles catalanes, pasando por los cerealeros castellanos o por los concesionarios del transporte naval, por citar solo a algunos de los más

conocidos.

El aplazamiento indefinido de la reforma del régimen colonial acentuó peligrosamente el descontento del sector criollo de las élites antillanas. Máxime cuando el incumplimiento de los preceptos teóricos en materia de organización colonial suponía perpetuar la existencia del sistema colonial implantado por Fernando VII en 1824. Dicho sistema, que es objeto de análisis en el capítulo VII, se caracterizaba por la concentración de poderes en torno al gobernador colonial, quien los ejercía discrecionalmente, sin los contrapesos institucionales propios del Antiguo Régimen.

En este contexto la oligarquía criolla, marginada por completo del proceso de decisión política, comenzó a experimentar un proceso de radicalización frente a la metrópoli que ha sido poco estudiado.

La nueva actitud estaba determinada, en gran medida, por la creciente autoconfianza de los grupos sociales que habían protagonizado el vertiginoso proceso de crecimiento económico experimentado por las Antillas durante la primera mitad del siglo, el mayor de toda América Latina en el caso de Cuba, y por el crecimiento del antagonismo entre estos grupos y aquellos sectores que integraban el *lobby* antireformista, únicos usufructuarios de un sistema administrativo cada vez más gravoso para

el resto de la sociedad antillana. Mayor importancia aún revestía el carácter del nuevo pacto colonial construido por la metrópoli, el cual, dada la incapacidad de España para asumir el papel de una metrópoli industrializada, constituía un obstáculo para el futuro desarrollo económico de las colonias.

En este marco, amplios sectores de este grupo comenzaron a conspirar activamente para separar a las colonias de España, bien por medio de la anexión a los Estados Unidos, bien a través de la constitución de una Confederación Antillana o, simplemente, mediante la creación de nuevos estados independientes. Sin embargo, la mayoría de la élite antillana se decantó por exigir de la metrópoli la implantación de un sistema de gobierno autonómico que permitiera a la misma la defensa de sus intereses.

Ello propició un gran desarrollo teórico de las fórmulas de organización autonómica del Estado. Los proyectos de autonomía precedentes, aún escasamente perfilados y llenos de ambigüedades, dejaron paso a una fórmula perfectamente estructurada y delimitada. Basada en gran medida en los referentes externos que proporcionaba la aplicación de este sistema a otras colonias, como era el caso de Canadá.

La descomposición de la Unión Liberal a mediados de la década de los sesenta llevó a determinados sectores de la misma a buscar una alianza con la oligarquía colonial. La llegada al poder de dichos sectores brindó a aquella la posibilidad de

plantear sus demandas. La fórmula empleada para ello fue la convocatoria de una Junta de Información integrada parcialmente por representantes de las colonias.

Los sectores políticos metropolitanos que habían promovido dicha fórmula esperaban llegar a un consenso con los sectores descontentos de la sociedad colonial, que tuviera como base el cumplimiento del modelo de organización asimilista sancionado en 1837. Ello dio lugar a que los expertos gubernamentales presentes en dicha Junta elaboraran un proyecto de organización colonial en este sentido: el Proyecto Argudín.

Sin embargo, a la altura de 1865 la oligarquía criolla se sentía lo suficientemente poderosa como para no conformarse con una mera descentralización administrativa y reclamará la concesión de un marco autonómico pleno, presentando su propio proyecto de organización colonial. El Informe Político de 1867, completado en algunos aspectos por el Informe Económico, suponía la madurez del modelo de organización autonómica colonial y la base de posteriores proyectos en esta dirección.

La llegada al poder de los sectores más reaccionarios del régimen isabelino condenó al fracaso este intento de acercamiento y empujó a amplios sectores de la oligarquía antillana hacia la vía separatista, abriendo la primera de las grandes crisis coloniales que enmarcarían el último tercio del siglo XIX.

## Notas

- 1) Halperin, T.: Historia Contemporánea de América Latina, Madrid, Alianza, 1969, pág.108.
- 2) Stein, S.J. y Stein, B.: La herencia colonial de América Latina, Madrid, Siglo XXI, 1987, págs.129-130; Beyhaut G. y Beyhaut, H.: América Latina. De la Independencia a la Segunda Guerra Mundial, Madrid, Siglo XXI, 1986, págs.9-25.
- 3) Lynch, J.: Las revoluciones hispanoamericanas. 1808-1826, Barcelona, Ariel, 1983, pág.47.
- 4) Roig de Leuchsenring, E.: La guerra libertadora cubana de los treinta años, 1868-1898. Razón de su victoria, La Habana, Oficina del Historiador de La Habana, 1958, págs.17-27. Le Riverend, J.: Breve historia de Cuba, La Habana, Ciencias Sociales, 1981, págs.49-50; Guerra, R.: Manual de Historia de Cuba desde su descubrimiento hasta 1868, Madrid, Ediciones R, 1975, pág.236, 238-266.
- 5) Ramos, D.: "Las Cortes de Cádiz y América", en Revista de Estudios Políticos, nº126, (1961), págs.211-273; Rieu-Millán, M.L.: "Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz: elecciones y representatividad", en Quinto Centenario, nº14, (1988), págs.53-73.
- 6) Jensen, L.R.: Children of Colonial Despotism. Press, Politics and Culture in Cuba, 1790-1840, Tampa, Florida University Press, 1988; Sonesson, B.: La Real Hacienda en Puerto Rico. Administración, política y grupos de presión. 1815-1868, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990; Cubano, A.: El hilo en el laberinto. Claves en la lucha política en Puerto Rico (siglo XIX), Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1990; Silvestrini, B.G. y Luque, M.D.: Historia de Puerto Rico. Trayectoria de un pueblo, San Juan, Cultural Panamericana, 1990; Bergard, L.W.: Cuba Rural Society in the Nineteenth Century. The Social and Economic History of Monuculture in Matanzas, Princenton, Princenton University Press, 1990; Navarro, J.R.: Entre esclavos y constituciones. El colonialismo liberal de 1837 en Cuba, Sevilla, CSIC, 1991.
- 7) Ramos, D., art.cit., págs.211-273;; Rieu-Millán, M.L., art.cit., págs.53-73.
- 8) Lychn, J., op.cit., págs.15-47; Halperin, T., op.cit., págs.89-102.
- 9) Izard, M.: Latinoamérica, siglo XIX. Violencia, subdesarrollo y dependencia, Madrid, Síntesis, 1990, págs.28-54; Talavera, P.: Economía mundial y desarrollo, Barcelona, Hacer, 1986, pág.121.
- 10) Marliani, M.: El reinado de Fernando VII, Madrid, Anthropos, 1986, págs.34-39.
- 11) Artola, M.: La burguesía revolucionaria (1808-1874), Madrid,

Alianza, 1980, págs.47-48.

12) Domínguez, J.: Insurrección o lealtad. La desintegración del imperio español en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, págs.202-209.

13) Navarro, J.R., op.cit., pág.27.

14) Guerra, R., op.cit., págs.236, 282-283 y 311; Le Riverend, J., op.cit., pág.50; Izard, M., op.cit., pág.159; Cubano, A., op.cit., pág.104; Sáiz Pastor, C.: "La esclavitud como problema político en la España del siglo XIX (1833-1868)", en VVAA: Esclavitud y Derechos humanos, Madrid, CSIC, 1990, págs.79-88.; Flores, A.: Centralismo, orden público y represión, Tesis de Maestría de la Universidad de Puerto Rico, 1991, en Colección Puertorriqueña, F.634c, pág.234.

15) Gil Novales, A.: El Trienio Liberal, Madrid, Alianza, 1982, págs.20-23.

16) Halperin, T., op.cit, pág.109.

17) Lynch, J., op.cit., págs.355-364.

18) Silvestrini, B.G., op.cit, págs.233-234; Jensen, L.R., op.cit., pág.306; Pumar, C.: "La primera gran renuncia española al colonialismo: 1820 o el retorno de los patriotas americanos", en Estudios de Historia Social y Económica de América, n°12, (1995), págs.133-141.

19) Navarro, J.R., op.cit., pág.26; Domínguez, J., op.cit., págs.237-239; García Ochoa, A.: La política española en Puerto Rico durante el siglo XIX, Río Piedras, Universidad de Puerto, 1982, pág.85; De Diego, E.: La Administración española en el XIX puertorriqueño, Madrid, Servicio de Reprografía de la Universidad Complutense, 1985, pág.51; Costeloe, M.P.: La respuesta a la independencia. La España imperial y las revoluciones hispano-americanas. 1810-1840, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, págs.20-21.

20) Hernández Corujo, E.: Historia Constitucional de Cuba, La Habana, O'Reilly, 1960, págs.96-100; Silvestrini, B.G., op.cit., pág.233; Roig de Leuchsenring, E.: "Algunas características del pensamiento político de Varela", en Varela, F.: Obras de Félix Varela y Morales, La Habana, Universidad de La Habana, 1962, vol.IX, págs.1-3.

21) Sobre este proceso vid. Halperin, T.: Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850, Madrid, Alianza, 1985. Respecto a las contradicciones que dicho proceso implicaba en relación al modelo de organización precedente vid. Carmagnani, M.: Formación y crisis de un sistema feudal. América Latina del siglo XVI a nuestros días, México, Siglo XXI, 1976.

22) A partir de 1714 los programas de Orry, secundados posteriormente por Alberoni y Patiño, sentaron las bases del resurgimiento naval español que tendría su máximo exponente en la política desarrollada por el marqués de La Ensenada entre 1748 y 1759. Durante este período se reformaron los astilleros de La



Carraca y se fundaron los de El Ferrol y Cartagena, al tiempo que se desarrollaba un agresivo programa de formación técnica y profesional. Tras la caída de Ensenada el programa de expansión naval no se reactivaría hasta 1764. Sobre la política naval borbónica pueden consultarse, entre otras fuentes: Anes, G.: El Antiguo Régimen: Los Borbones, Madrid, Alianza, 1979, págs.337-341; Ozanam, O.: "La política marítima española de 1714 a 1759", en Jover, J.M. (dir.): Historia de España de Menéndez Pidal, vol.XXIX, págs.457-507; y, sobre todo, la obra clásica de J.P. Merino: La Armada española en el siglo XVIII, Madrid, Ed. Navales, 1981.

23) Lynch, J., op.cit., págs.3-22. Un enfoque anterior de carácter más economicista en Humphreys, R.A. y Lynch, J.: The origins of the Latin American Revolutions, Nueva York, Kenneth Clark, 1965, págs.27-51; Parry, J.H.: El ocaso del orden colonial en Hispanoamérica, Buenos Aires, Anagrama, 1978, págs.31-39.

24) Stein, S.J. y Stein, B., op.cit., págs.98-101; Beyhaut, G., op.cit., págs.10-11.

25) Halperin, T.: Historia Contemporánea de América Latina, op.cit., págs.74-81.

26) Carmagnani, M., op.cit., págs.125-139.

27) Izard, M., op.cit., págs.17-18.

28) Sobre este extremo y sus consecuencias globales vid. Ringrose, D.R.: Transportation and economic stagnation in Spain, 1750-1850, Duke University Press, Durham, 1970.

29) Halperin, T.: Historia Contemporánea de América Latina, op.cit., págs.80-81.

30) El proceso de sustitución progresiva de la estructura político-administrativa colonial por nuevas instituciones de gobierno puede estudiarse en el caso de México en J.D. Rodríguez: Descolonización en México. El conflicto entre mexicanos y españoles (1821-1831), México, Fondo de Cultura Económica, 1990. Para el caso de Perú vid. Hammet, B.R.: Revolución y Contrarrevolución en México y Perú. Liberalismo, realismo y separatismo. 1800-1824, México, Siglo XXI, 1978.

31) El Decreto establecía el nombramiento de un representante por cada uno de los virreinos y capitanías generales coloniales. El texto del mismo puede consultarse en Entralgo, E.: Los diputados por Cuba en las Cortes de España en los tres primeros períodos constitucionales por el Dr..., La Habana, Academia de la Historia, 1955, pág.11.

32) Bajo la denominación general de "Reinos de Indias", la América española no tenía teóricamente un estatuto inferior al de las restantes posesiones de la Corona. Sobre este punto vid. Benassar, B.: La América española y la portuguesa (siglos XVI-XVIII), Madrid, Sarpe, 1986, págs.73. También puede consultarse Muro, A.: Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano, México, Porrúa, 1989, págs.67-69.

- 33) Ramos, D.: "Las ciudades de Indias y su asiento en Cortes de Castilla", en Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, nº18, (1969), págs.51-77.
- 34) Sobre este extremo vid. la introducción de Colmeiro, M.: Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla, Madrid, Academia de la Historia, 1883, vol.I., págs.I-XXIV.
- 35) Una selección de estos textos puede consultarse en Stoetzer, C.: El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación (1789-1825), Madrid, Instituto de estudios Políticos, 1966.
- 36) Parry, J.H., op.cit., pág.109.
- 37) Halperin, T.: Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850, Madrid, Alianza, 1985, págs.92-93.
- 38) Aróstegui, J.: "La crisis del Antiguo Régimen", en Prado, J.M. (dir.): Historia de España, Barcelona, Plaza & Janet, 1992, vol.V, págs.36-37.
- 39) Tierno, E.: Tradición y modernismo, Madrid, Anais, 1966, págs.145-147.
- 40) Tuñón, M.: La España del siglo XIX, Barcelona, Laia, 1975, pág.37.
- 41) Halperin, T.: Reforma y disolución de los imperios ibéricos, op.cit., pág.91.
- 42) "Instrucción para las elecciones de América y Asia, 14 de febrero de 1810", en Fernández Martín, M.: Derecho parlamentario español, Madrid, 1885-1900, vol.II, págs.594-600.
- 43) Entralgo, E., op.cit., pág.16.
- 44) Un Decreto de 8 de septiembre de 1810 establecía los procedimientos electorales para el conjunto de los suplentes, en tanto no llegaran los diputados electos. Para representar a los territorios de Asia y Africa se nombró a un total de veintinueve suplentes: siete por Nueva España, dos por Guatemala, dos por Cuba, dos por Filipinas, cinco por el Perú, tres por Nueva Granada, tres por La Plata, dos por Venezuela y dos por Chile. En el caso de Puerto rico no fue necesario proceder al nombramiento de ningún suplente ante la rápida llegada del diputado Ramón Power. Vid. Ramos, D.: "Las Cortes de Cádiz y América", art.cit, 1961, págs.211-273. El Decreto puede consultarse en Fernández Martín, M., op.cit., vol.II, pág.607.
- 45) La propuesta puede encontrarse en De Mier, S.: Historia de la revolución de Nueva España, Londres, s.e., 1813, vol.II, pág.641.
- 46) Decreto de 15 de octubre de 1810, en Diario de las Cortes Generales y Extraordinarias, 1810-1813, Madrid, Imp. de J.A. García, 1874, pág.47.
- 47) De Mier, S., op.cit, vol.II, págs.647-54.
- 48) Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes (D.D.A.C), Cádiz, Imprenta Real, 1811-1813, 18 de enero de 1811,

págs.31-32.

49) Walton, W.: The collapse of the Spanish Empire, Minnesota, University of Minnesota Press, 1992, págs.19-25.

50) Que el acuerdo entre diputados peninsulares y ultramarinos iba encaminado desde un principio a conseguir un equilibrio entre ambas partes, lo demuestra el consenso suscitado en ambos sectores por la propuesta alternativa presentada por el diputado guatemalteco Antonio Larrazábal en septiembre de 1811. Dicha propuesta perseguía la asignación del mismo número de escaños a América y a la Península, sobre la base de un sistema de representación rígido. La propuesta sería rechazada más tarde por la Comisión de las Cortes, al considerarla contraria al principio de la representación nacional. La discusión comenzó el 15 de septiembre de 1811 con motivo del debate del art.29 de la Constitución y continuó hasta que se aprobó su paso a la Comisión correspondiente el 20 del mismo mes. Las discusiones pueden seguirse en D.D.A.C, 18 de y 20 enero de 1811, págs.330-339 y 382-390.

51) D.D.A.C, 1 de febrero de 1811, pág.208.

52) Las propuestas de los diputados Castro y Martínez se votaron el 7 de febrero de 1811, resultando la primera rechazada por 69 votos contra 64, y la segunda aprobada por 126 contra 4. Vid. D.D.A.C, pág.290.

53) El sistema establecido se basaba en la celebración de varias juntas electorales sucesivas (juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia), cada una de las cuales elegía entre sus electores a los integrantes de la siguiente junta. Finalmente, la Junta electoral de la provincia, reunida en la capital y presidida por el jefe político, procedía a la elección de los diputados de la provincia. Respecto a la base para la elección de la representación nacional, el art.28 establecía que "la base de la representación nacional será la misma en ambos hemisferios". Vid. el Título III de la Constitución de 1812 en Esteban, J.: Las Constituciones de España, Madrid, Taurus, 1982, págs.49-68.

54) El art.29 venía a concretar el sentido del anterior, *ibid*, pág.50.

55) Intervención de R. Feliú el 11 de enero de 1811. Esta argumentación sería desarrollada por este diputado en varias ocasiones a lo largo de la legislatura, vid. Diario de las Cortes Generales y Extraordinarias. 1810-1813, op.cit., págs. 343, 462 y 1780.

56) *Ibid*.

57) Rieu-Millán, M.L, art.cit., págs.53-73.

58) Art.1 de la Constitución de 1812, en Esteban, J., op.cit., pág.46.

59) Art.5, *ibid*, pág.46. A su vez, este artículo era complementado por el art.20, que definía el territorio de "las Españas" como el integrado por la Península e islas adyacentes, así como

por "las Américas septentrional y meridional; y Asia". Ibid, pág.48.

60) Art.18, ibid, pág.48.

61) Aprobada por un Real Decreto de 3 de febrero de 1823, en Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes Extraordinarias, Madrid, Imprenta de Tomás Albán, 1823, vol.X, págs.171-222.

62) Ibid, pág.213.

63) Art.222 de la Constitución de 1812, en Esteban, J., op.cit., págs.76-77.

64) Sobre el proyecto de confederación del conde de Aranda vid. Sedano, C.: Cuba desde 1850 a 1873, Madrid, Imprenta Nacional, 1873, pág.108. Parece que el Informe Secreto estaba basado en algunos aspectos en el memorial presentado en 1781 por el intendente Avalos. Sobre este tema vid. Varela, J.: El proyecto del Intendente Avalos para la independencia de América, Mérida, Orbis, 1963.

65) Sobre los proyectos de Godoy destaca el interesante estudio de Ramos, D.: Los proyectos de independencia para América del Rey carlos IV, Buenos Aires, IV Congreso Internacional de Historia de América, 1967. El proyecto de 1806, que matizaba en algunos aspectos al de 1804, concedía una mayor autonomía a las colonias americanas, como puede deducirse del texto de la carta consulta enviada por Carlos a varios prelados: "Habiendo visto por la experiencia que las Américas están sumamente expuestas (...), he reflexionado que sería muy político y casi seguro establecer en los diferentes puntos de ella a mis dos Hijos menores, a mi Hermano, a mi Sobrino el Infante Don Pedro y al Príncipe de la Paz, en una Soberanía feudal de la España, con títulos de Virreyes perpetuos y Hereditaria en su línea directa, y, en caso de faltar ésta reversiva a la Corona, con ciertas obligaciones de pagar un tributo que se les imponga y de acudir con tropas y Navíos donde se les diga." Ramos, D., op.cit., pág.21.

66) Arango, F: Obras, La Habana, Ministerio de educación, 1952, vol.I, pág.247.

67) Ponte, F.J: La personalidad política de Jose Antonio Saco, La Habana, Molina y Co, 1931, págs.105 y ss.

68) En relación a este tema puede consultarse Halperin, T.: Historia Contemporánea de América Latina, op.cit., págs.74-133. Respecto a la evolución hacia la autonomía de las juntas americanas a partir de 1810 vid. Lynch, J., op.cit, págs.15-47 y Walton, W., op.cit., págs.125-156.

69) De la misma manera podría argumentarse que el propio Arango Parreño actuaría posteriormente como un decidido absolutista, en cuanto a que desempeñó una plaza en el restaurado Consejo de Indias en 1816 y formó parte de la Junta Real para la pacificación de las Américas. En 1824 sería nombrado superintendente de hacienda.

70) Sobre dicha propuesta vid. Guerra y Sánchez, R.: Manual de Historia de Cuba.Desde su descubrimiento hasta 1868, op.cit., pág.217.

71) Archivo de Indias (A.G.I), Sección Indiferente, leg.979.

- 72) Este extremo era comunicado por el capitán general de Cuba al secretario de Gobernación de Ultramar en un informe reservado, en A.G.I, Sección Indiferente, leg.992.
- 73) En este sentido, A. Zayas menciona la posible iniciativa que en esta propuesta tendría Valle Hernández, secretario del Consulado, vid. Zayas, A.: Conferencias de la Real Sociedad Económica de La Habana. El presbítero D. José Agustín Caballero. Su vida y sus obras, La Habana, 1921, pág.23.
- 74) Zayas A., op.cit., págs.23-26. El proyecto también es recogido por Chacón y Calvo, J.M.: El padre Varela y la Autonomía colonial, La Habana, Molina y Cía, 1955, págs.6 y 7.
- 75) El Español, 17 de abril de 1813.
- 76) Ibid.
- 77) Baste citar como ejemplo de esta postura, el manifiesto dirigido por Arango a los cubanos el 16 de julio de 1813, con ocasión de su partida hacia las Cortes. Vid. Arango F., op.cit., vol.II, pág.340.
- 78) Sobre la necesidad de ampliar los poderes de las diputaciones provinciales americanas vid. la intervención del diputado Larrazábal, en D.S.C, 22 de mayo de 1813, págs.338-339. 79) Sobre el carácter asumido por las juntas americanas como legítimas depositarias de la soberanía de los "reinos" de Indias vid. Suárez Fernández, L.(dir.): Historia General de España y América, Madrid, Rialp, 1992, vol.XIII, págs.3-27.
- 80) Christiansen, J.: Los orígenes del poder militar en España, 1808-1854, Madrid, Cisneros, 1944, pág.98.
- 81) Sánchez Jiménez, J.: La España Contemporánea, Madrid, Istmo, 1991, págs.157-158.
- 82) Lynch, J., op.cit., págs.89-90.
- 83) Hamnet, B.R., op.cit., págs.181-182.
- 84) Breedlove, J.M.: "Effect of the Cortes, 1810-1822, on church reform in Spain and México", en Benson, N.L. (ed.): México and the Spanish Cortes, 1810-1822, Austin, University of Texas Press, 1966, págs.125-131.
- 85) El Plan de Iguala puede consultarse en la obra de Matute, A.: México en el siglo XIX. Antología de fuentes e interpretaciones históricas, México, Universidad Autónoma de México, 1973, págs.227-230. El tratado de Córdoba puede encontrarse en las págs.231-234.
- 86) La componían, por parte peninsular, el conde de Toreno, Yandiola, Calatrava y Crespo, en tanto que, por parte de las colonias americanas, estaba integrada por los diputados Alamán, Amati, Paúl y Fagoaga. Villanueva, C.A.: Fernando VII y los nuevos estados, París, Librería Paul Ollendorf, pág.59.
- 87) Una descripción y análisis del proyecto puede consultarse en los informes del vizconde Montmorency-Laval, embajador de Francia en España, en Archivos del Ministère des Affaires Etrangères,

Espagne, 1821, leg.712, notas del 18 y 19 de mayo de 1821.

88) El Espectador, Madrid, 21 de mayo de 1821.

89) Montmorency-Laval al barón de Pasquier, Archivos del Ministère des Affaires Etrangères, Espagne, 1821, leg.712, notas del 24 y 28 de mayo de 1821.

90) Navarrete probablemente se limitaba a ofrecer en su propuesta la concesión de un marco autonómico a la colonia. En este sentido, hay que interpretar "un plan de gobierno que haga compatible la observancia de la Constitución con la enorme distancia que separa á aquellas provincias de la metrópoli, con prevención al virrey de que la comunique sencillamente a los disidentes". Diario de las Actas y Discusiones de las Cortes durante la legislatura de los años 1820 y 1821 (D.A.D.C), Madrid, Imp. Minerva Española, 1821, vol.XX, 25 de junio, pág.42.

91) En el preámbulo a esta exposición el diputado Ramírez argumentaba que las distancias y los elevados gastos del viaje hasta la metrópoli hacían inviable la presencia regular de los parlamentarios coloniales en las Cortes. En este mismo sentido el diputado mexicano señalaba acertadamente que la necesaria delegación del poder de las Cortes en las autoridades ejecutivas de la colonia hacía imposible la aplicación del marco constitucional. Las proposiciones de Ramírez, firmadas por la totalidad de los diputados americanos pueden consultarse en D.A.D.C, vol.XXIII, 25 de junio, págs.22-25.

92) Villanueva, C.A., op.cit., págs.578-582.

93) El artículo segundo de la propuesta de Ramírez extendía a los legislativos coloniales todas las facultades concedidas a las Cortes metropolitanas por el artículo 131 de la Constitución, exceptuando la 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª; la parte de la 7ª destinada a la aprobación de los tratados de alianza ofensiva; y la 2ª parte de la 22ª. Es decir se pedía para las Cámaras coloniales la potestad plena "para proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario", así como una competencia exclusiva en materia presupuestaria y arancelaria.

D.A.D.C, op.cit., vol.XX, 25 de junio, pág.22.

94) Ibid, pág.23.

95) Solé Tura, J. y Aja, E.: Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936), Madrid, Siglo XXI, 1978, pág.17.

96) Al respecto, los arts.12 y 13 de la propuesta presentada por Ramírez hacían referencia al compromiso de los nuevos entes político-administrativos de contribuir al presupuesto de gastos de la Península, con destino a la marina de guerra. D.A.D.C, op.cit., vol.XX, 25 de junio, pág.24.

97) El Proyecto de Ley fue presentado en la sesión del 26 de junio, pese a que esta fechado el día 24. D.A.D.C, vol.XX, 26 de junio de 1821, págs.4-7.

98) Labra, R.M De: América y la Constitución de 1812, Madrid,

Sindicato de Publicidad, 1914, págs.172-173.

99) El Proyecto Golfín puede consultarse en D.S.C, 27 de enero de 1822, págs.2023-2024.

100) D.S.C, 20 de mayo de 1822, pág.1460.

101) D.S.C, 29 de mayo de 1822, pág.1614.

102) El texto completo de la propuesta de Quiñones puede consultarse en Cruz, L.: Historia de Puerto Rico en el Siglo XIX, San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1952, vol.I, págs.131-135.

103) Tirado, M.D.: Las raíces sociales del liberalismo criollo, Tesis de Maestría de la Universidad de Puerto Rico, 1992, en Colección Puertorriqueña, T.596r, págs.122-126.

104) Ibid, pág.104.

105) Navarro, J.R.: "Militarización y control político en Puerto Rico. La visita en el marco de la política colonial y la guerra de la independencia", en Alcántara, M. y otros (Eds.): IV Encuentro de Latinoamericanistas, Universidad de Salamanca, 1995, págs.2097-2128.

106) Ibid, pág.131.

107) D.S.C, 10 de mayo de 1822, pág.1281.

108) Cruz, L., op.cit., vol.I, pág.132.

109) El párr.2 del art.335 de la Constitución encomendaba a las diputaciones vigilar la correcta inversión de los fondos públicos en el ámbito de su acción. Por su parte, el párr.4 confería a las diputaciones la posibilidad de proponer a las Cortes la creación de arbitrios para sufragar la realización de obras públicas.

110) Cruz, L., op.cit., vol.I, pág.131.

111) Tanto a través del incremento de los impuestos preexistentes, "las contribuciones del subsidio, papel sellado, etc.", como mediante la creación de cualquier "otra contribución que, atentas las circunstancias de la Isla, sea de más fácil y segura exacción y menos perjudicial a sus habitantes.". Cruz, L., op.cit., pág.132.

112) Ibid, págs.132-133.

113) Dichos informes debían servir de instrucción al gobierno con motivo de expedientes de ascenso, remoción o cese en el cargo. Cruz, L., op.cit., pág.133.

114) D.S.C, 10 de junio de 1822, págs.1812-1813.

115) D.S.C, 14 de junio de 1822, pág.1899.

116) D.S.C, 29 de junio de 1822, págs. 2241-2242.

117) El dictamen de la Comisión de Negocios de Ultramar y el texto refundido de las proposiciones de Quiñones pueden consultarse en A.G.I, Sección 10, Ultramar, leg.435.

118) En las elecciones de 1820 fueron electos diputados por Cuba el presbítero Félix Varela y el licenciado Leonardo Santos, como representantes de la facción liberal de la oligarquía cubana, en tanto que el médico Tomás Gener estaba más próximo al sector más conservador de dicha oligarquía. De la Cuesta, L.A.: Constitucio-

nes cubanas desde 1812 hasta nuestros días, La Habana, Exilio, 1974, pág.29.

119) D.S.C, 15 de diciembre de 1822, pág.999.

120) Roig de Leuchsenring, E.: "Algunas características del pensamiento político de Varela", prólogo a Varela, F.: Obras de Félix Varela y Morales, Universidad de la Habana, 1962, vol.IX. Para una profundización en el pensamiento del político cubano vid. Leal, L.: "Félix Varela and liberal thought", en Owen, A. (ed.): The Ibero-American Enlightenment, Urbana, University of Illinois Press, págs.238-242.

121) Guerra, M., op.cit., págs.265-266; Jensen, L.R., op.cit., pág.135; Izard, M., op.cit., pág.159; Baralt, G.: Esclavos rebeldes. Conspiraciones y sublevaciones de esclavos en Puerto Rico, 1795-1873, Río Piedras, Ed. Huracán, 1982, págs.57 y ss.; Delgado, C.: Derecho y colonialismo. La trayectoria histórica del derecho puertorriqueño, Río Piedras, Edil, 1988, págs.48-49.

122) Suscribieron la propuesta además de Leonardo Santos y Jose María Quiñones, Ramón Luis Escobedo, Pablo Santafé, José Meléndez y Manuel Vizmanos. Vid. Roig de Leuchsenring, E., op.cit, pág.1.

123) Varela, F.: Proyecto de Instrucción para el Gobierno Económico- Político de las Provincias de Ultramar, Madrid, Imp. de T. Alban y Co, 1823. También puede encontrarse dicho proyecto en A.G.I, Sección Indiferente, leg.1523.

124) Chacón y Calvo, J.M.: El padre Varela y la autonomía colonial, La Habana, Molina y Cía, 1955, pág.9.

125) Ya en el prólogo del proyecto Varela se hacía eco de este problema. Vid. Varela, F.: Proyecto de Instrucción...., op.cit., pág.4. El debate con Gómez Becerra se saldaría con la aprobación de la propuesta de Varela. Vid. D.S.C, 15 de marzo de 1823, pág.82.

126) Diario de La Habana, 10 de julio de 1823.

127) D.S.C, 4 de marzo de 1823, pág.63.

128) D.S.C, 6 de marzo de 1823, págs.65-66.

129) Ibid.

130) Si bien el proyecto dejaba una puerta abierta a los propietarios absentistas, al admitir como diputados provinciales a aquellas personas que poseyeran propiedades en el partido, pese a no cumplir los requisitos anteriores. Vid. Varela, F.: Proyecto de Instrucción...., op.cit, pág.12.

131) Colección de Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes Extraordinarias, Madrid, Imp. de Tomás Albán, 1823, págs.171-122.

132) D.S.C, 31 de marzo de 1823, págs.193-198.

133) En este sentido, Cruz Monclova considera que "El proyecto representaba una nueva evolución de la política colonial: el tránsito del sistema asimilista al sistema de tipo autonomista", vid. Cruz, L., op.cit., vol.I, pág.148. Sin embargo el autor no aporta ninguna razón que explique tal afirmación. Tampoco aclara porque atribuye la



paternidad del proyecto al diputado puertorriqueño Quiñones, cuando éste no participó en los debates en Cortes con motivo del mismo y se limitó a firmar como miembro de la comisión. Ello nos lleva a pensar que el ilustre historiador puertorriqueño no dispuso del texto original de este proyecto, en donde se atribuye a Varela la autoría del mismo. Vid. Cruz, L. y Colorado, A.J.: Noticia y pulso del movimiento político puertorriqueño, México, Orión, 1955, págs.24-28. Similar punto de vista mantiene L. Figueroa en su Breve Historia de Puerto Rico, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1970, vol.I, págs.163-164.

134) El Proyecto Zequeira puede consultarse en Infiesta, R.: "El proyecto de Constitución de Zequeira y los orígenes del autonomismo cubano", en Revista del Colegio de Abogados de La Habana, mayo-junio, (1938), págs.260-287.

135) "Espediente (sic) sobre el proyecto de reforma de nuestra Constitución política escrito por Don Gabriel Claudio de Sequeira, vecino de Matanzas", en Boletín del Archivo Nacional, La Habana, vol.XXXIV, (1937), pág.13.

136) Infiesta, R., art.cit., pág.265.

137) Roldán, I.: La Unión Constitucional y la política colonial española, Madrid, Universidad Complutense, 1990.

138) El derecho de petición estaba reconocido por el art.373 de la Constitución de 1812. Esteban, J., op.cit., pág.95.

139) "Espediente sobre el proyecto de reforma de nuestra Constitución política...", art.cit., pág.67

140) La sentencia sin embargo establecía que el Proyecto Zequeira era "uno de aquellos documentos que se debían graduar de peligrosos, si corrieran y anduvieran de mano en mano, particularmente en esta Isla". Por ello se producía el archivo del mismo, no consiguiendo Zequeira que se le devolviese pese a las reclamaciones que realizó al efecto. Vid. "Espediente sobre el proyecto de reforma de nuestra Constitución política...", art.cit., págs.82 y 7 respectivamente.

141) Tuñón, M., op.cit., pág.228; Guerra, R., op.cit., págs. 326-327.

142) Roig de Leuchsenring, E., op.cit., pág.17-27; Le Riverend, J., op.cit., págs.48-62; Marichal, C.: La revolución liberal, Madrid, Cátedra, 1980, págs.152-154. L.A. Pérez: Cuba between empires, 1878-1902, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1982, págs.4-5.

143) García Ochoa, A., op.cit., pág.85.

144) Silvestrini, B.G., op.cit., págs.234-235; Navarro, J.R.: Entre esclavos y Constituciones. El colonialismo liberal de 1837 en Cuba, op.cit., pág.26; Moreno Fragonal, M.: Cuba al siglo XIX: ¿colonia española?", en El comerç entre Catalunya i Amèrica (segles XVIII i XIX), Barcelona, L'Avenc, 1986, págs.125-133.

145) Artola, M., op.cit., págs.317-318.

- 146) Cruz Monclova, L., op.cit., vol.II, I Parte; Figueroa, L.: Breve Historia de Puerto Rico, Río Piedras, Edil, 1970-1977, vol.II, I Parte, págs.91-98; Navarro, J.R.: Entre esclavos y Constituciones. El colonialismo liberal de 1837 en Cuba, op.cit., págs.2-3.
- 147) Ibid, pág.26.
- 148) García Ochoa, A., op.cit., pág.129-130; Silvestrini, B.G., op.cit., pág.235.
- 149) Hernández Sandoica, E.: El colonialismo 1815-1873. Estructura y cambios en los imperios coloniales, Madrid, Síntesis, 1994, pág.78.
- 150) Sonesson, B., op.cit., pág.207-248; Delgado, C., op.cit., págs.48-49; Torres-Cuevas, E.: "Patria, pueblo y revolución. Conceptos bases para la Historia y la cultura de Cuba", en VVAA: Nuestra Historia, poblamiento y nacionalidad, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, 1993, págs.8-22; Opatrny, J.: "Algunos aspectos del estudio de la formación de la Nación cubana", en Naranjo, C. y Mallo, T.: Cuba la perla de las Antillas, Madrid, Csic y Ed. Doce Calles, 1994, págs.249-261.
- 151) Maluquer, J.: "La función del mercado interior en condiciones coloniales: la inmigración y el comercio catalán en las Antillas españolas durante el siglo XIX", en Estudios de Historia Social, nº 44/47, (1988), págs.89-104; Hernández Sandoica, E.: Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración (1875-1887), Madrid, Universidad Complutense, 1982, págs.599-614 y 856-964; Bahamonde, A. y Cayuela, J.: "Trasvase de capitales antillanos y estrategias inversoras", en Revista Internacional de Sociología, nº45/1, (1987), págs.125-147; de los mismos autores: Hacer las Américas. Las élites coloniales españolas en el XIX, Madrid, Alianza, 1992, págs.15-318; Yañez, C.: Emigración ultramarina y familia catalana en el siglo XIX. Los Moreu Rabassa de Calella. Con una nota de Luis Castañeda sobre las transferencias ultramarinas, Mataró, Ibice, 1995.
- 152) Sería imposible incluir una relación completa, por ello sin pretensión alguna de exhaustividad, nos limitaremos a citar a algunos de los más conocidos: Bergard, L.W., op.cit.; Friedländer, H.: Historia Económica de Cuba, La Habana, Alfil, 1962; Ely, R.T.: Cuando reinaba su Majestad el azúcar. Estudio histórico sociológico de una tragedia latinoamericana: el monocultivo del azúcar: origen y evolución del proceso, Buenos Aires, Anagrama, 1963; Moreno Fragonal, M.: El ingenio. Complejo económico-social cubano del azúcar, La Habana, Ciencias Sociales, 1978; Scarano, F.: Sugar and Slavery in Puerto Rico: The plantation economy of Ponce, 1800-1899, Madison, University of Wisconsin Press, 1984.
- 153) Una relación de todos los tratados firmados entre España y Gran Bretaña con este objeto puede encontrarse en Mesa, R.: La idea colonial en España, Valencia, Fernando Torres, 1976, págs.-120-137. Sobre el marco internacional en el que tuvieron lugar

los mismos, vid. Moreno, García, J.: "El abolicionismo en la política internacional del siglo XIX: la actitud de España", en Revista de Indias, Anexo nº2, (1986), págs.147-165. Para un estudio del reflejo posterior de dichos tratados en la legislación española, vid. Navarro, C.: La abolición de la esclavitud negra en la legislación española, 1870-1886, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1987.

154) Portell, H.: "Anexionismo", en Roig de Leuchsenring, E.(dir.): Los grandes movimientos políticos cubanos en la colonia, La Habana, Cuadernos de Historia Habanera, 1943, págs.65-84.

155) Navarro, C.: "La esclavitud en Cuba antes y después de las leyes abolicionistas", en Revista de Indias, anexo nº2, (1986), págs.217-239.

156) Maluquer, J.: "El mercado colonial antillano en el siglo XIX", en Nadal, J. y Tortella, G. (eds.): Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España Contemporánea, Barcelona, Ariel, 1972, págs.322-357.

157) García Mora, L.M.: "Relaciones España-Cuba 1890-1895. Las causas del fracaso colonial a la luz de la publicística de la época", en Nuestra común historia, poblamiento y nacionalidad, op.cit., pág.47.

158) Roig de Leuchsenring, E., op.cit., págs.1-5; Torres-Cuevas, E., art.cit., págs.8-32.

159) En este sentido, el artículo 1 del Real Decreto de 1 de octubre de 1823 declaraba "nulos y de ningún valor los actos del gobierno llamado constitucional, (de cualquier clase y condición que sean) que ha dominado á mis pueblos desde el día 7 de marzo de 1820 hasta hoy, día 1 de octubre de 1823", en Decretos y Resoluciones de la Junta Provisional, Regencia del Reino, y los expedidos por su Majestad desde que fue libre del tiránico poder revolucionario, Madrid, Imprenta Real, 1824, vol.VII, pág.147.

160) Muro, A., op.cit., págs.275-281.

161) El texto de la Real Orden de 1824 puede consultarse en Pirala, I.: Anales de la Guerra de Cuba, Madrid, Imp. de Felipe González Rojas, 1895-98, vol.I, pág.170.

162) Archivo de las Cortes Españolas (A.C.E), Leg.1348, vol.LIV, fol.4089.

163) A.C.E, leg.1348, vol. LIV, fol.4091.

164) Artola, M., op.cit., págs.184-195.

165) García de Enterría, E.: Problemas actuales de régimen local, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1986, págs.29-31.

166) Una lista de todos los procuradores electos puede consultarse en Rico y Amat, J.: Historia Política y Parlamentaria de España, Madrid, 1860-61, vol.II, págs.468-472. Respecto a la elección de próceres vid. Infiesta, R.: Historia Constitucional de Cuba, La Habana, Ed. Selecta, 1951, pág.92. Desde el primer momento las autoridades coloniales se mostraron contrarias a la

aplicación del nuevo sistema en Cuba, si bien no hemos encontrado pruebas de que llegaran a adoptar una postura obstruccionista. Vid. la correspondencia cruzada entre el gobernador Tacón y los secretarios de Gobernación y Guerra entre agosto de 1836 y febrero de 1837, en A.G.I, Sección Cuba, leg.2262 A y A.G.I, Sección Ultramar, leg.186.

167) El borrador del decreto complementario se encuentra en A.G.I, Sección 10, Ultramar, leg.443. Sobre el proceso de elección, que tuvo lugar entre el 4 y el 20 de julio, vid. Gaceta del Gobierno de Puerto Rico, vol.III, 1834, n°242.

168) A este respecto el art.30 establece como principal función de la Cámara responder a las cuestiones planteadas por el monarca; el art.31 prohibía la deliberación sobre temas que no hayan sido planteados por la Corona; en tanto que el art.31 abría la vía del derecho de petición al rey. Vid. Solé, J y Aja, E., op.cit.,pág.30.

169) Trías, J.: Historia Constitucional de Puerto Rico, Río Piedras, Ed. Universitaria, 1980 pág.46.

170) Saco, J.A: Colección de Papeles científicos, históricos, políticos sobre la isla de Cuba por..., La Habana, Dirección General de Cultura, 1960, vol.III, pág.92

171) En las elecciones celebradas en mayo de 1836 resultaron elegidos por los ayuntamientos de La Habana y Santiago, los reformistas Jose Antonio Saco y Juan Montalvo. Vid. Infiesta, R., op.cit., pág.93. En Puerto Rico resultaron electos Juan Francisco Pérez y José Francisco Díaz. Vid. Gaceta del Gobierno Constitucional de Puerto Rico, vol.VI, 1836, n°24.

172) A.G.I, Sección Cuba, leg.2262A, correspondencia entre el secretario de Gobernación y el gobernador Tacón.

173) En realidad la rectificación se produjo ya en agosto, por medio de tres reales órdenes dirigidas al gobernador Tacón. Vid. A.G.I, Sección Cuba, leg.2262A, reales órdenes de 19,23 y 25 de agosto de 1836.

174) Bacardi, E.: Crónicas, s.e., Madrid, 1973, págs.144 y 168-172.

175) Sobre este extremo vid. el opúsculo anónimo Planes de los disidentes de Santiago de Cuba, disfrazados en la publicación del Código de 1812: o sea, verdadera sublevación del general D. Manuel Lorenzo, Nueva Orleans, Imp. Bayón, 1837.

176) D.S.C, 9 de marzo de 1837, pág.2022. En la base de esta actitud debió pesar considerablemente el levantamiento del general Lorenzo en Santiago y la ambigua actitud de determinados sectores criollos hacia el mismo. Sobre este tema vid. Navarro, J.R., op.cit., págs.82-97.

177) Saco, J.A.: La actitud de los diputados cubanos en 1837, Madrid, Imp. Minuesa de los Ríos, 1866, pág.29.

178) D.S.C, 10 de marzo de 1837, pág.2036.

- 179) Ibid, pág.2039. Esta parte de la proposición suscitaría una fuerte oposición entre un nutrido grupo de propietarios y comerciantes peninsulares residentes en Cuba. Sobre este extremo vid. la exposición dirigida a la reina por más de 2000 personalidades de la colonia, en A.H.N, Ultramar, leg.4607/1.
- 180) D.S.C, 10 de marzo de 1837, pág.2040.
- 181) La representación cubana a dichas Cortes estuvo integrada por Jose Antonio Saco, Juan Montalvo del Castillo, Nicolás María de Escobedo y Francisco de Armas, en representación de Puerto Príncipe. El antiguo alcalde de San Juan, Bautista Herrera, fue elegido diputado por Puerto Rico.
- 182) Infiesta, R., op.cit., pág.97. La presión de las autoridades coloniales en contra de dicha representación fue muy intensa. Vid. la correspondencia cruzada entre Tacón y el Gobierno a lo largo de este período, en A.H.N, Ultramar, leg.4608/2 y 3180/1.
- 183) "Dictamen de las comisiones reunidas de Ultramar y Constitución proponiendo que las provincias ultramarinas de América y Asia sean regidas por leyes especiales", en D.S.C, 10 de febrero de 1837, Apéndice.10, págs.1491-93.
- 184) Ibid, pág.1493.
- 185) Vid. Ponte, F.J.: La personalidad política de Jose Antonio Saco, La Habana, Imprenta Molina y Co, 1931, pág.120. Sobre este extremo vid. también Navarro, L.: "Patriotismo y autonomismo en José Antonio Saco", en Anuario de Estudios Americanos, vol.LI, nº2, págs.135-154.
- 186) Saco, J.A: Colección de papeles...., op.cit, vol.III, págs.112-143.
- 187) D.S.C, 10 de marzo de 1837, págs.2041-2042.
- 188) En este sentido, la existencia del elemento negro en la colonia y su pretendida incapacidad constituiría uno de los argumentos más extendidos para justificar la no extensión de la Constitución a las Antillas. Acerca de este particular Argüelles llegaría a afirmar:  
 "(...) los que han estado allí saben, como yo se por teoría, aunque desgraciadamente muy acorde con la práctica, los medios que hay que usar para obligarles al trabajo duro a que se les dedica (...). Son vagos, peligrosos e incapaces de hacer nada si no hay una mano dura que les obligue". D.S.C, 10 de enero de 1837, pág. 2043.
- 189) Infiesta, R., op.cit., pág.101.
- 190) Acosta, D: Jose J. Acosta y su tiempo, San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1965, págs.123-125.
- 191) Real Decreto de 13 de agosto de 1836, en Decretos de S.M. la reina Dña Isabel II, dados en su Real Nombre por su madre, la Reina Gobernadora y Reales Ordenes, resoluciones y Reglamentos expedidos por la Secretaría del Despacho Universal desde el 1 de enero hasta el fin de diciembre de 1836, Madrid, Imprenta Nacional, 1837, vol.XXI, pág.330.
- 192) Amblard, A.: Notas coloniales, Madrid, A. Pérez y Cía, 1904,

pág.17.

193) Hernández Sandoica, E.: Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración, op.cit., págs.856-1093; Maluquer, J., art.cit., págs.89-104; Bahamonde, A. y Cayuela, J., op.cit., págs.15-318; Sonesson, B., op.cit., págs.97-136; Rubio, J.: La cuestión de Cuba y las relaciones con los Estados Unidos durante el reinado de Alfonso XII, los orígenes del "desastre" de 1898, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995, págs.42-44.

194) En este sentido, el art.12 de la Constitución atribuía el Poder legislativo a las Cortes con el rey. Esteban, J., op.cit., pág.106.

195) Blanco Herrera, M. Isla de Cuba, su situación actual y reformas que reclama, Madrid, Imp. de F.F. Pérez, 1876, pág.44.

196) Martínez de las Heras, A.: La crisis cubana en el arranque del Sexenio democrático, Madrid, Universidad Complutense, 1986, págs.62-66. Sobre dicha alianza vid. Apuntes sobre la cuestión de la reforma política y la introducción de africanos en las islas de Cuba y Puerto Rico, Madrid, Tip. de T. Fortanet, 1866, págs.27-116.

197) El discurso dio lugar a una carta suscrita por más de treinta líderes reformistas antillanos instando al general serrano a promover en el Senado una serie de reformas políticas (descentralización administrativa, extensión del Título I de la Constitución y representación en Cortes) y económicas (reformas arancelarias y aduaneras), así como una persecución efectiva del tráfico de esclavos. Vid. Sedano, C.: Informes, memorias, proyectos y antecedentes sobre el gobierno de la isla de Cuba, Madrid, Imp. Nacional, 1873, págs.267-272.

198) D.S.C, 6 de marzo de 1865, pág.341.

199) Ibid, pág.350.

200) D.S.C, 29 de mayo de 1865, pág.4700.

201) D.S.S, 24 de marzo de 1866, pág.472.

202) D.S.S, 4 de mayo de 1868, págs.520-522.

203) D.S.C, 9 de mayo de 1868, págs.1116-1125.

204) Citado en Infiesta, R., op.cit., págs.108 y 109.

205) "Memoria de José de Ahumada sobre la Secretaría del Despacho Universal de Indias, la Dirección General de Ultramar y el Ministerio de Ultramar, a propósito de los derechos al Monte Pío del personal de estas dependencias", en Biblioteca Nacional (B.N.), mss.13228, págs.23-35.

206) Infiesta, R., op.cit., pág.109.

207) "Corporaciones que han intervenido en el gobierno y administración de las provincias de Ultramar", en B.N., mss.13228, pág.17.

208) Cruz, L., op.cit., vol.I, págs.238-239. Paralelamente, el

gobernador cubano, Ezpeleta, comunicaba al Gobierno su preocupación por los rumores que corrían por la isla del pronto establecimiento de un Senado o Junta cubanos. Poco después, siguiendo instrucciones del Gobierno el general Ezpeleta procedería a imponer una férrea censura de prensa sobre aquellos que, como Arango, trataban de interpretar las leyes especiales en sentido autonomista. A.H.N, Ultramar, leg.4608/2..

209) Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (A.M.A.E), leg.H/2892, exp.36.

210) Ibid, fol.1

211) La Junta estaba presidida por Ramón Gil, consejero de Estado, y formaban parte de la misma: José Manuel de Goyeneche, consejero de Estado, Miguel de la Torre, ex gobernador de Puerto Rico, el conde de Vallehermoso, ministro cesante del Tribunal Supremo, Francisco Entrambasaguas, ex juez de la audiencia de Manila, Miguel Moreno, antiguo magistrado colonial, José María Sánchez, ex alto cargo de la Intendencia de Cuba, José Domingo Díaz, intendente en funciones de Puerto Rico, Mariano Cortes, funcionario de la administración colonial y diputado a Cortes, Fernando O'Reilly, auditor honorario de Marina, y Pedro Tomás de Córdoba, ex secretario del gobierno de Puerto Rico. Vid. "Corporaciones que han intervenido en el gobierno y administración de las provincias de Ultramar", B.N, mss.13228, pág.18.

212) "Cuestiones pendientes de si convenga la creación de un Ministerio de Ultramar, o agregar una sección para sus negocios al Consejo Supremo Administrativo o restablecer el de Indias mientras las Leyes Especiales arreglan esa base", en Zamora y Coronado, J.M.: Biblioteca de Legislación Ultramarina en forma de diccionario alfabético, Madrid, Tip. G. Estrada, 1844-47, vol.IV, págs.158-159.

213) Zamora y Coronado, J.M., op.cit., vol.IV, pág.158.

214) Su supresión tenía lugar a través del Real Decreto de 30 de septiembre de 1851, en C.L., vol.XLIV, pág.196. El fracaso de dicho organismo debe atribuirse en gran medida a las presiones de las autoridades coloniales para imponer una interpretación restrictiva del sentido de las leyes especiales que debían ser desarrolladas por el mismo. En torno a este punto el gobernador cubano se dirigía a este organismo en los siguientes términos: "La Real Promesa, la promesa de la Nación reunida en Cortes esta cumplida en gobernar estas provincias de Ultramar por leyes especiales, porque el Código de Indias que en ellas rige constituye una especialidad que le distingue esencialmente de la legislación de Castilla", en A.H.N, Ultramar, leg.4611/1, fol. sin clasif.

215) Del Monte, D.: "Escritos", en Colección de Libros Cubanos, La Habana, Ed. Cultural, 1929, vol.XII, pág.55.

216) Es curioso observar la convergencia existente entre esta propuesta y el actual sistema de representación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ante las Cámaras Legislativas de Estados

Unidos, en las que cuenta con un comisionado general. Creemos que Del Monte se inspiró en este punto en el sistema colonial francés, que en la década de los treinta se caracterizó por autorizar el envío a la metrópoli de dos comisionados para defender los intereses de las colonias en la Asamblea Nacional.

217) Art.31, en Esteban, J., op.cit., pág.120.

218) Exposición dirigida a las cortes Constituyentes sobre el régimen político de la isla de Cuba y el orden de sus relaciones con la metrópoli, seguida de algunas palabras acerca de los antecedentes del propio asunto y de su resolución justa y conveniente, Madrid, Imp. de A. Vicente, 1855, págs.7-9.

219) Ibid, págs.14, 26-27 y 44-45.

220) Ello tuvo lugar con motivo del inicio por Julián Blanco de una campaña de recogida de firmas para solicitar de Madrid el cumplimiento del artículo 80. Vid. Trías, J., op.cit., pág.49.

221) Martínez, A., op.cit., págs.62-66.

222) Serrano, F.: Informe presentado por el Excmo Capitán General, Duque de la Torre, al Ministro de Ultramar en mayo de 1867, Madrid, s.e, 1868. Si bien el ejemplar manejado se encuentra incompleto, por ello resulta más aconsejable consultar dicho proyecto en Sedano, C.: Cuba de 1850 a 1873,

op.cit., págs.235 a 246. En la misma línea que Serrano se pronunciaba poco después su sucesor en el cargo, el general Dulce. Vid. Dulce, D.: Informe referente al régimen administrativo de las Islas de Cuba y Puerto Rico. Presentado por el Excmo. Sr. D. Domingo Dulce, Marqués de Castellflorite, al Sr. Ministro de Ultramar en enero de 1867, Madrid, Tip. de G. Estrada, 1867.

223) El Programa del Círculo Reformista, publicado por el diario El Siglo, puede consultarse en Guerra, R., op.cit., pág.555.

224) Ibid.

225) Nido y Segalera, J.: Historia política y parlamentaria del Excmo. Sr.D. Antonio de los Ríos y Rosas, Madrid, Congreso de los Diputados, 1913, págs.590 y ss.

226) Este Decreto puede consultarse en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, vol.XXIII, Madrid, Imp. de la Revista de Legislación, 1865, págs.664-669. Paralelamente el Gobierno endurecía su política hacia el tráfico de esclavos, de manera que un Real Decreto de 27 de octubre de 1865 establecía diversas disposiciones relativas a la persecución de la trata. Ibid, págs.558-560.

227) Ibid, págs.664-665.

228) Ibid., pág.667.

229) Ibid, págs.667-668.

230) La Real Orden de 28 de diciembre modificaba la anterior clasificación de los grupos de contribuyentes con derecho a voto: propietarios de fincas rústicas o urbanas, profesionales liberales en ejercicio y propietarios de industrias o comercios.



El Decreto escindía a este último grupo en dos. Ello favorecía a los sectores de origen español opuestos a las reformas. En esta misma línea una Circular de 1 de febrero del Gobierno Superior de Cuba hacía depender la elección de los comisionados coloniales de los electores municipales en unión con los ayuntamientos, privando a éstos últimos de las competencias exclusivas que en esta materia les asignaba la Ley de Ayuntamientos de 1859. La Circular en A.H.N., Ultramar, leg.4789, fol. sin clasif.

231) Las elecciones se celebraron en Cuba el 25 de marzo, resultando elegidos los siguientes comisionados: Por La Habana, Manuel de Armas y Antonio X de San Martín. Por Matanzas, José Luis Alfonso, sustituido por José Miguel Angulo. Por Santiago, José Antonio Saco. Por Pinar del Río, Manuel Ortega. Por Colón, José Antonio Echevarría. Por Puerto Príncipe, Calixto Bernal. Por Cienfuegos, Tomás Terry. Por Villa Clara, el conde de Pozos Dulces. Por Cárdenas, Antonio Fernández. Por Holguín, Juan Munné. Por Sagua, el conde de Vallengano. Por Remedio, José Morales Lemus. Por Güines, Nicolás Azcárate. Por Sancti Spiritu, Agustín Canejo. Por Guanajay, Antonio Rodríguez. En Puerto Rico las elecciones se celebraron el 25 de diciembre, resultando electos Manuel Valdés, José Julián Acosta, Luis Antonio Becerra, Manuel de Jesús Zeno, Francisco María Quiñones y Segundo Ruiz Belvis. Guerra, R., op.cit., págs.584-585.

232) El Reino, 24 de abril de 1866.

233) B.N., Fondo de Justo Zaragoza, mss.20284<sup>4</sup>.

234) Sobre los disturbios de Puerto príncipe, vid Gaceta de La Habana de 3 de julio de 1866. De la correspondencia cruzada entre el embajador Tessara y el gobernador de Cuba se desprende la expectación que existía en la Junta de Nueva York ante el posible fracaso de la Junta de Información, vid. B.N., Fondo Justo Zaragoza, mss.20282<sup>91</sup> y 20283<sup>2</sup>.

235) Los comisionados designados por el Gobierno moderado, entre los que se encontraban algunas de las más conspicuas personalidades antireformistas, fueron los siguientes: Alejandro Oliván, presidente, Pedro de Sotolongo, Nicolás Martínez, Ramón Montalvo y Calvo, Ramón de la Sagra, Gerónimo Usera, deán de la catedral de La Habana, Vicente Vázquez Queipo, José Suárez Argudín, Joaquín González, José Ignacio Echeverría, el marqués de Manzanedo, José de la Cruz, Ignacio Olivares, Domingo Sterling, Francisco de Paula, Isidro Díaz y Francisco del Corral. Vid. Sedano, C.: Estudios Políticos, op.cit., págs.298-299.

236) Sedano, C.: Informes, memorias, proyectos y antecedentes sobre el gobierno de la isla de Cuba, Madrid, Imp. Nacional, 1873, apéndice, pág.7.

237) Información sobre reformas en Cuba y Puerto Rico, por un emigrado cubano, Nueva York, s.e., 1877, vol.I, pág.47.

238) Ibid, págs.73-82.

239) Sobre los resultados de la Junta en materia de esclavitud

vid. Infiesta, R, op.cit, pág.136. En relación a la cuestión migratoria vid. Información sobre reformas..., op.cit, vol.I, págs. 156-158 y 172-215.

240) Las deliberaciones en materia económica de la Junta en materia económica pueden consultarse en Junta Informativa de Ultramar: Extracto de las contestaciones que los comisarios elegidos por las islas de Cuba y Puerto Rico han dado al interrogatorio que se ha puesto á su discusión sobre los tratados de navegación y comercio que convenga celebrar con otras naciones, y las reformas que para llevarlos á cabo deben hacerse en el sistema arancelario y en el régimen de las aduanas de aquellas islas, Madrid, Imprenta Nacional, 1869.

241) Sedano, C.: Informes, memorias, proyectos y antecedentes sobre el gobierno de la isla de Cuba, op.cit., Apéndice, pág.36.

242) Ibid.

243) El Informe Político puede consultarse en Ministerio de Ultramar: Extracto de las contestaciones dadas al interrogatorio sobre las bases en que deban fundarse las leyes especiales que al cumplir el artículo 80 de la Constitución de la monarquía española deban presentarse á las Cortes para el gobierno de las provincias de Cuba y Puerto Rico, Madrid, Imp. de la Biblioteca Universal Económica, 1869.

244) Contestación a las cuestiones 1 y 2, parte IV, Informe Político, en Informe sobre reformas en Cuba y Puerto rico, op.cit., vol.II, págs.6-8.

245) Sedano, C.: Estudios Políticos, op.cit., pág.316.

246) Bases 30 a 36 en Ministerio de Ultramar: Extracto de las contestaciones dadas al interrogatorio..., op.cit, págs.44-45. Para Carr este extremo habría sido una de las principales reivindicaciones del reformismo colonial y habría servido de justificación a los anexionistas, lo que resulta más discutible. Vid. Carr, R.: España 1808-1939, Barcelona, Labor, 1969, págs.-298-299.

247) Ponte, F.J: La personalidad política de Jose Antonio Saco, op.cit., págs.353-357. Similares razones exponía Bernal, cuyo voto particular puede consultarse íntegramente junto al de Saco en Ministerio de Ultramar: Extracto de las contestaciones dadas al interrogatorio..., op.cit., págs.121-130 y 90-120 respectivamente.

248) Al respecto, la base 28 establecía acerca del Gobernador General lo que sigue: "Aún cuando fuera militar no ejercerá mando directo ni inmediato en el ejército de la isla ni sus facultades y autoridad diferirán de las de los que no pertenezcan á aquella clase". Ibid, pág.45.

249) Bases 27, 28 y 29, Ibid, págs.45-46.

250) Base 12, ibid, págs.39-40.

251) Trías, J., op.cit., pág.50.

252) Base 14, en Ministerio de Ultramar: Extracto de las contestaciones dadas al interrogatorio..., op.cit., pág.40.

- 253) Base 15, *ibid.*
- 254) Base 16, *ibid.*, pág.41
- 255) El procedimiento de elaboración de disposiciones en materia de política colonial esta regulado por las bases 18 a 26. *Ibid.*, págs.40-41.
- 256) *Ibid.*, págs.37-38.
- 257) Base 7, párrafo 2 y base 10, *ibid.*, pág.37.
- 258) Base 2, párrafo 6, *ibid.*, pág.31.
- 259) Base 3, párrafo 1, *ibid.*
- 260) *Vid.* Base 5, *ibid.*, págs.31-34.
- 261) *ibid.*, pág.34.
- 262) *Ibid.*, págs.36-37.
- 263) Tuñón, M., *op.cit.*, pág.127.
- 264) Una buena sinopsis de las principales características del régimen colonial establecido en Canadá por el *British North American Act* puede encontrarse en Fridrich, C. y Bowie, R.: Estudios sobre el Federalismo, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica, 1958, págs.89-91.
- 265) Con motivo de estos acontecimientos fueron desterrados sin formación de causa algunos de los principales líderes del movimiento reformista en Puerto Rico: Celis Aguilera, Emeterio Betances y Segundo Ruiz Belvis. Francisco Mariano Quiñones y José Acosta no fueron incluidos en esta medida, en el primer caso porque las autoridades coloniales confundieron con el mismo a su hermano, en el segundo por haber obtenido un salvoconducto a su salida de España. A raíz de la expulsión Betances y Ruiz Belvis comenzarían a preparar desde el exterior un levantamiento general contra la presencia española en Puerto Rico. Cruz, L.: Historia de Puerto Rico, *op.cit.*, vol.I, págs.560-561. Sobre el impacto del fracaso en los círculos reformistas cubanos *vid.* Thomas, H.: Cuba. La lucha por la libertad. 1762-1970, Madrid, Grijalbo, 1973, vol.I, págs.309-323.
- 266) B.N., Fondo Justo Zaragoza, mss.20283<sup>2</sup>.
- 267) El Proyecto Argudín puede consultarse en Ministerio de Ultramar: Extracto de las contestaciones dadas al interrogatorio, *op.cit.*, págs.16-25. También resulta de interés una referencia comentada del mismo en Blanco, M.: Política de España en Ultramar, Madrid, Imp. de F.G. Pérez, 1890, pág.621.
- 268) La historia de esta peculiar dinastía puede encontrarse en Bahamonde, A. y Cayuela, J., *op.cit.*, págs.102-113.

#### CAPITULO IV

LA FRUSTRADA INTEGRACIÓN DE LAS ANTILLAS EN EL ESTADO LIBERAL:  
EL DEBATE EN TORNO AL ESTATUTO JURÍDICO-POLÍTICO COLONIAL ENTRE  
1868 Y 1898

Las dos grandes crisis coloniales que enmarcan el último tercio del siglo XIX, impulsaron a la metrópoli a afrontar el problema planteado desde 1837 por la indefinición de la posición de las Antillas dentro del Estado español.

Este extremo implicó el ensayo de diversas fórmulas de organización colonial, tanto durante el Sexenio como a lo largo de la Restauración.

Las políticas coloniales predominantes entre 1868 y 1874 afrontaron el problema desde la perspectiva de las políticas asimilistas diseñadas durante el Trienio Liberal. Sin embargo, la existencia de una guerra colonial en Cuba circunscribió el ámbito de aplicación de dichas políticas a Puerto Rico, como parte de una estrategia encaminada a establecer un modelo de organización colonial que resultara extrapolable a Cuba y sirviera de alternativa frente al separatismo.

Este proceso sería bloqueado entre 1874 y 1897 por la presión de los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial, incluso una vez hubo concluido la guerra en Cuba. En este contexto, los sectores reformistas de la sociedad antillana propiciaron la adopción de políticas coloniales alternativas, que permitieran la defensa de sus intereses frente a los del lobby colonial. Ello se reflejó en el planteamiento desde 1893 de las políticas coloniales similares a las ensayadas

durante el Sexenio y, finalmente, en la construcción de un marco de carácter autonómico. Sin embargo, el carácter tardío de dichas políticas unido a la dinámica de la nueva crisis colonial conduciría a la postre al fracaso de dichas políticas.

## 1 LA CUESTION COLONIAL DURANTE EL SEXENIO: CRISIS COLONIAL Y REFORMA DEL REGIMEN JURIDICO-POLITICO DE ULTRAMAR (1868-1874).

En 1868 tuvo lugar el inicio de una coyuntura decisiva en la historia colonial de la España decimonónica.

Por una parte, el descontento que se había venido gestando en las colonias a lo largo de los dos primeros tercios del siglo desembocó en el estallido de importantes movimientos separatistas en Puerto Rico y en Cuba. Dichos procesos revolucionarios constituían el primer desafío importante a la propia existencia del imperio colonial español en las Antillas. Si bien en Puerto Rico el levantamiento fue rápidamente sofocado, no sucedió lo mismo en el caso de Cuba, en donde el éxito del movimiento independentista en las zonas orientales de la isla desencadenó una guerra colonial de diez años de duración, que cuestionaba las bases del sistema colonial mantenido hasta entonces por el régimen liberal.

Paralelamente, la Revolución de Septiembre derribaba a la dinastía reinante en España e inauguraba un período de verti-

ginosos cambios políticos. En el curso del mismo, determinados sectores políticos metropolitanos, vinculados en un primer momento a "cimbrios" y progresistas de izquierda (fusionados desde 1871 en el Partido Radical) y posteriormente al sector federal del republicanismo, plantearon diferentes fórmulas dirigidas a establecer un nuevo modelo de relaciones entre la metrópoli y las colonias. En este contexto, la cuestión colonial pasaría a ocupar el primer plano del debate político.

Hasta la década de los setenta la mayoría de los historiadores coincidió en exceptuar a la política colonial del proceso rupturista que caracterizó al Sexenio en otros ámbitos.

En este sentido, dentro de la historiografía española predominó una posición relativa a la continuidad de la política colonial del Sexenio respecto al período inmediatamente anterior. Este análisis fue determinado, en gran medida, por el hecho de que todos los estudios generales relativos a esta etapa tendieran a identificar la política colonial española con el régimen político-administrativo existente en Cuba e ignoraran sistemáticamente en sus análisis a Puerto Rico. La inexistencia de representantes cubanos en las Cortes metropolitanas y el ejercicio ininterrumpido por los gobernadores coloniales de las facultades excepcionales concedidas en 1824 se convirtieron en el paradigma de este pretendido axioma.

En esta línea encontramos historiadores como F.G. Bruguera o M. Fernández Almagro, quienes negaron que pudiera hablarse de un verdadero cambio en la política colonial española hasta 1878, ya que la política antillana del Sexenio estaría condicionada por la necesidad de posponer cualquier reforma del régimen colonial al final de la guerra colonial.<sup>1</sup>

En la actualidad esta tendencia interpretativa sigue siendo sostenida por algunos historiadores, como J. Salom, quien considera que las escasas reformas coloniales introducidas en este período tuvieron un carácter puramente instrumental respecto a la política exterior española hacia Estados Unidos. Este extremo se acentuaría aún más durante la Restauración, de ahí que, según la tesis de este autor, no pueda hablarse de una política colonial independiente, ya que la misma se limitaría a ser un instrumento de la política exterior.<sup>2</sup> Por su parte, M.V. López Cerdón ha defendido más recientemente la existencia de dos políticas coloniales, una de las cuales perseguiría la cesión o independencia de las colonias. Dado que este extremo constituiría más bien el objetivo de una política de descolonización, se puede deducir que esta autora sostiene la existencia de una uniformidad en la política colonial puesta en marcha por España a lo largo de este período.<sup>3</sup>

Paralelamente a la línea interpretativa anterior, un grupo de historiadores de carácter conservador negó el carácter colo-



nial de las Antillas durante el siglo XIX. Extremo que llevó a estos especialistas a defender la inexistencia de una política específica de la metrópoli hacia las Antillas a lo largo de la totalidad del siglo pasado, salvo en lo relativo a la existencia de la esclavitud en dichos territorios. Esta línea interpretativa, difícilmente sostenible, fue sustentada, entre otros, por L. Díez del Corral<sup>4</sup> y ha tenido una continuidad matizada en la obra de un grupo posterior de historiadores, entre los que destaca M. Hernández-Sánchez Barba.<sup>5</sup> Estos especialistas, si bien aceptan la existencia de un régimen político, social y económico diferente en los territorios ultramarinos niegan que éste tuviera un carácter colonial.

La tesis relativa a la unilinealidad de la política colonial española entre 1812 y 1878 fue asimismo ampliamente desarrollada por numerosos especialistas extranjeros. De esta manera, L.A. Pérez considera a los acuerdos del Zanjón como el primer giro experimentado por la política colonial aplicada por el régimen liberal desde 1837.<sup>6</sup> También la historiografía cubana adoptó un enfoque tendente a no establecer distinciones en la política desarrollada hacia Cuba por el régimen liberal metropolitano entre 1837 y 1878. En este marco, R. Guerra, H. Friedländer o C. Bonilla, entre otros, utilizaron como único criterio para analizar la actitud de España hacia la colonia la concesión o no de un régimen autonómico a la misma. Lo que les llevó a conside-

rar la totalidad de la política española hacia Cuba entre 1868 y 1897, como una mera prolongación de la política implantada por el régimen liberal en 1837, apenas matizada por la incorporación de las Antillas al juego político de la metrópoli en 1878.<sup>7</sup>

Obviamente, dicho modelo no fue aceptado por la historiografía puertorriqueña, inmersa desde la década de los treinta en un movimiento de revitalización de la identidad puertorriqueña, cuyos máximos exponentes serían T. Blanco y A.S. Pedreira. Dicho movimiento tenía como objetivo la construcción de un marco teórico que sirviera de base a la reivindicación de una conciencia nacional puertorriqueña. De ahí que los historiadores de la isla desarrollaran durante las décadas siguientes un modelo interpretativo de la historia de la colonia, basado en la existencia de un proceso de reformas progresivas del régimen colonial que, iniciado en 1837, conduciría inexorablemente hasta la autonomía de 1897.

En este esquema, el Sexenio aparece caracterizado como un período de marcada ruptura en materia de política colonial, frente al estancamiento que caracteriza la acción hacia las Antillas de los gobiernos liberales que se sucedieron entre 1837 y 1868. L. Cruz Monclova y L. Figueroa son quizá los máximos exponentes de esta tendencia, que tiene uno de sus continuadores actuales en la española A. García Ochoa.<sup>8</sup>

Asimismo, esta línea interpretativa respecto al Sexenio ha

sido adoptada en líneas generales por los representantes de la denominada "nueva historia puertorriqueña", como F.L. de la Rosa, A. Cubano, B. Silvestrini y F. Picó, y ha encontrado la oposición de algunos autores marxistas, como F. Moscoso, que resaltan la continuidad durante este período de la estructura socioeconómica y de poder que sustentaba al régimen colonial.<sup>9</sup>

En la misma línea, desde la década de los setenta, un sector creciente de la historiografía española va a cuestionar la pretendida unilinealidad de la política colonial española entre 1837 y 1878.

En este sentido, como vimos en el capítulo I, R. Mesa fue uno de los primeros especialistas que advirtieron el desarrollo a lo largo de todo el período de un debate entre los defensores del régimen colonial tradicional, que Mesa identifica, desde nuestro punto de vista erróneamente, con los principios coloniales insertos en las Leyes de Indias, y quienes intentaban aplicar a las Antillas las experiencias proporcionadas por los modernos sistemas coloniales.<sup>10</sup> Para este autor la mera existencia de dicho debate entre 1868 y 1873 implicaba un cambio, respecto al estancamiento del debate político en torno a esta cuestión durante el período anterior. En esta línea, J.M. Jover destacaría poco después la existencia de una ruptura durante el Sexenio y la subsiguiente aparición de las que, para este autor, van a ser las líneas maestras de la política colonial hasta 1898: la exten-

sión a las colonias del marco constitucional metropolitano y la autonomía.<sup>11</sup>

A partir de este momento, la mayoría de los especialistas va a coincidir en torno a la existencia de una coyuntura colonial reformista durante el Sexenio. Esta postura es defendida, entre otros, por E. Hernández Sandoica, R.J. Scott, J. Lalinde, A. Martínez de las Heras, I. Roldán o J.A. Piqueras.<sup>12</sup>

Sin embargo, dichos autores, sumidos en otras problemáticas, no llegan a plantear cual fue el impacto real del reformismo colonial del Sexenio sobre el modelo de relaciones establecido entre las colonias y la metrópoli.

Si en el caso de Puerto Rico se produjo la reforma del régimen político-administrativo de esta colonia, en el de Cuba no sucedió así, ya que, como señala E. Hernández en uno de sus últimos estudios sobre el colonialismo, el Sexenio no supuso ningún cambio de importancia sobre el régimen colonial cubano.<sup>13</sup> Extremo que la mayoría de los especialistas cubanos coinciden en resaltar igualmente, como J. Le Riverend o A.M. Fernández, entre otros.<sup>14</sup> En la misma línea, tanto A. Martínez como I. Roldán han resaltado las contradicciones planteadas por la existencia de un gobierno metropolitano reformista y el escaso control ejercido por dicho gobierno sobre Cuba.<sup>15</sup>

Ahora bien, ¿Ha de llevarnos esta cuestión a deducir la

existencia de una política colonial diferente para cada una de las dos Antillas? o, lo que es lo mismo, ¿hemos de limitar dicha coyuntura reformista al ámbito de Puerto Rico?

Creemos que la respuesta a esta cuestión ha sido expuesta acertadamente por L. Alvarez y J. Piqueras cuando hacen referencia al papel desempeñado por Puerto Rico, como banco de pruebas para las políticas de reforma del régimen colonial ensayadas por los gobiernos del Sexenio.<sup>16</sup>

Este mismo extremo puede deducirse del análisis del proceso de radicalización política que se desarrolló entre 1871 y 1872 en torno a la cuestión colonial y que desencadenaría la caída de la Monarquía amadeista. En este sentido, diversos historiadores, partiendo del análisis realizado por Espadas en 1975, han formulado una tesis que relaciona la resistencia del *lobby* colonial a la reforma del estatuto colonial puertorriqueño con la percepción, por parte de dichos sectores, de que dicha reforma estaba dirigida en última instancia a Cuba.

En apoyo de esta teoría hemos encontrado diversas evidencias que retrotraen dicho proceso hasta 1869, con motivo de las discusiones en torno al estatuto jurídico-político conferido a las colonias por la nueva Constitución. En esta misma línea, no habría que olvidar que la base del Pacto del Zanjón estuvo constituida por la extensión a Cuba del modelo de organización colonial implantado en Puerto Rico a lo largo del Sexenio. Ello

explicaría su incumplimiento, dada la imposibilidad del Gobierno metropolitano de llevar a cabo lo pactado, en cuanto a que ello hubiera supuesto un grado de alteración del *statu quo* que los sectores beneficiarios del pacto colonial no estaban dispuestos a aceptar.

Por las razones expuestas consideramos que la reforma del régimen colonial de Puerto Rico a lo largo del Sexenio esta íntimamente ligada al desarrollo de la crisis colonial cubana, en cuanto a que en la mente del legislador dicha reforma constituía la antesala para su aplicación a una Cuba pacificada.

En este sentido, aunque parezca paradójico, el análisis del debate en torno al estatuto jurídico-político de Puerto Rico durante este período constituiría la principal expresión del reformismo colonial del Sexenio hacia Cuba.

Siguiendo esta línea argumental, a lo largo de la primera parte de este capítulo analizaremos los diferentes modelos de relación entre las colonias y la metrópoli planteados entre 1868 y 1875.

El fracaso de los intentos de convergencia entre los sectores reformistas peninsulares y criollos de la sociedad cubana, que tuvieron lugar durante el primer semestre de 1869, puso fin a los esfuerzos dirigidos a la formación de un frente

reformista, que presionara a la metrópoli para establecer un modelo autonómico en esta colonia. El proceso de radicalización de los dos sectores de la oligarquía cubana, estudiado por M. C. Barcia, supuso el fracaso de los incipientes proyectos que planteaban la creación de un régimen autonómico en Cuba.<sup>17</sup> En este marco, la violenta deposición del gobernador Dulce inauguró un período marcado por la pérdida del control efectivo de la metrópoli sobre esta colonia.

Ello implicó que, a partir de este momento y hasta 1873, la acción de los sectores políticos metropolitanos favorables a la reforma del régimen colonial hubiera de circunscribirse necesariamente a Puerto Rico. Si bien los diferentes modelos de organización colonial ensayados en la isla estuvieran dirigidos, en última instancia, a la construcción de un marco aceptable para los sectores descontentos de la sociedad colonial en su conjunto.

Este extremo explicaría la estrategia posibilista adoptada por los sectores favorables al reformismo colonial. De esta manera, frente al rechazo del modelo autonómico planteado para Puerto Rico por el Proyecto Labra-Padial en octubre de 1869, dichos sectores, reforzados por la presencia de un nutrido grupo de parlamentarios puertorriqueños, plantearon la concesión a esta colonia de un estatuto jurídico-político diferenciado, basado en dos pilares: la aplicación en la isla de un estatuto jurídico especial, a través de la aprobación de un modelo constitucional

privativo para la misma, y la implantación de un sistema político-administrativo ampliamente descentralizado, que otorgara a las instituciones provinciales un nivel de competencias más elevado que el detentado por las instituciones homónimas peninsulares. El proyecto presentado por Manuel Becerra en noviembre de 1869 y el proyecto de Constitución para Puerto Rico elaborado por Segismundo Moret a principios de 1870 respondieron a esta política.

Sin embargo, la oposición del lobby colonial y la debilidad de la heterogénea coalición política que gobernaba el país desde 1868 se conjugaron para impedir que dichos proyectos fueran finalmente aprobados.

No obstante, si bien el Gobierno no consiguió reformar de forma global el modelo de relaciones colonia-metrópoli, el Decreto de 28 de agosto de 1870 implantaba en la Pequeña Antilla un modelo político-administrativo más descentralizado, basado en una interpretación expansiva de la Ley Provincial metropolitana.

Solo tras la fractura de la primitiva coalición gubernamental pudo abordarse la determinación del estatuto jurídico-político de Puerto Rico. Creemos que los "cimbrios" y el ala izquierda del Progresismo, que posteriormente formarían el Partido Radical, eran conscientes de la necesidad de acabar con la crisis colonial, en cuanto a que del fin de la misma dependía el planteamiento de algunas de las principales promesas de la



Revolución de septiembre, cuyo incumplimiento suponía el riesgo de ser rebasados por su izquierda por los republicanos. En este sentido, este proceso sería anterior a la formación del Partido Radical, momento en que lo ubica Piqueras.<sup>18</sup>

La reforma de la posición de Puerto Rico dentro del Estado español permitía al Gobierno metropolitano ofrecer a los sectores cubanos descontentos un modelo de organización colonial extrapolable a Cuba. En este marco debe inscribirse la reactivación de la discusión en torno a la elaboración de un Texto constitucional propio para esta colonia, debate que finalmente se saldaría con la extensión del Título I de la Constitución de 1869 (cuya aprobación correspondería finalmente a la República).

Ambos factores, construcción de un marco político-administrativo descentralizado y extensión de la parte fundamental del ordenamiento constitucional metropolitano, ponían fin a un largo período de excepcionalidad en la colonia y entroncaban la acción de los gobiernos reformistas del Sexenio con la tradición colonial propia del Trienio.

Sin embargo, la verdadera ruptura con la política colonial ensayada por los diferentes regímenes liberales desde 1812 tuvo lugar con motivo de los proyectos de organización federal del Estado planteados entre 1872 y 1873.

Si el Proyecto Salmerón-Chao, aprobado por la III Asamblea

del Partido Federalista en febrero de 1872, recogía básicamente un modelo de organización colonial autonómica, el Proyecto de Constitución Federal de la República Española, presentado a la discusión de las Cortes el 17 de julio de 1873, implicaba la conversión de las Antillas en estados federados de pleno derecho.

En este sentido, el Proyecto de 1873 constituía la única fórmula que conciliaba de una forma plenamente satisfactoria el problema del surgimiento de una conciencia nacional en las Antillas con la continuación de las mismas dentro del Estado español. Los republicanos federales fueron conscientes de ello. De ahí que la importancia del Proyecto de 1873 trascienda su rápido fracaso.

#### **A) PUERTO RICO COMO CAMPO DE EXPERIMENTACION PARA EL DESARROLLO DE UNA NUEVA POLÍTICA COLONIAL (1868-1873)**

La Guerra de los Diez años remitió el planteamiento de cualquier reforma efectiva del régimen colonial de Cuba a la resolución del conflicto. El análisis de los debates desarrollados en las Cortes durante este período parece avalar la existencia de un consenso en torno a esta cuestión entre todos los grupos políticos de la metrópoli, con la única excepción de los republicanos federales.<sup>19</sup> Esta tesis es compartida por la

mayoría de los estudios relativos al tema.<sup>20</sup> Asimismo la existencia de este consenso parece confirmada por el desarrollo de las negociaciones de Prim con la Junta de Nueva York y el Gobierno de los Estados Unidos, dirigidas a la obtención de un acuerdo que pusiera fin al conflicto, bien a través de la concesión de la autonomía, bien a partir de una independencia negociada de Cuba. En este sentido, el secreto en que se desarrollaron las conversaciones preliminares, de las que se mantuvo al margen a la mayoría del Gabinete incluido el propio ministro de Ultramar, y su rápido fracaso al trascender a la opinión pública el contenido de las mismas solo resultan explicables a partir de la existencia de dicho consenso.<sup>21</sup>

La convergencia de las diversas fuerzas políticas de la metrópoli en torno a este punto fue producto, no tanto de la presión ejercida por el poderoso *lobby* antireformista creado en la Península por los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial, como de la conciencia adquirida por los actores políticos metropolitanos, respecto al grado del control ejercido por dichos sectores sobre la administración y el ejército coloniales desde la deposición del gobernador Dulce en junio de 1869.

La imposibilidad de plantear ningún tipo de reforma del régimen colonial cubano sin suscitar una ruptura abierta del *lobby* colonial con el régimen surgido de la Revolución de

Septiembre, determinó que la única vía para la implantación de un nuevo modelo de relaciones entre la metrópoli y las colonias pasara por circunscribir inicialmente la reforma del régimen colonial a Puerto Rico.

En este sentido, los actores políticos metropolitanos conscientes de la necesidad de establecer a medio plazo un consenso con los sectores reformistas de la sociedad antillana, centraron sus esfuerzos en la creación en esta colonia de un nuevo marco jurídico-político que pudiera extenderse a Cuba tras el fin de la guerra.

Este extremo fue acertadamente percibido por los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* como una amenaza a medio plazo para sus intereses. De ahí que dichos sectores trataran de vincular la reforma del régimen colonial de Puerto Rico al de Cuba, difiriendo así la aprobación de un nuevo estatuto jurídico-político en esta isla que hubiera acabado por ser aplicado a Cuba. Esta estrategia tuvo parcialmente éxito hasta 1872, en cuanto a que permitió dilatar la discusión de los sucesivos proyectos que se presentaron con este fin, contribuyendo decisivamente a su fracaso.

En este contexto, tan solo entre 1872 y 1873 pudieron los reformistas llevar a la práctica plenamente algunos de sus proyectos.

## 1.- EL PROYECTO DE AUTONOMIA COLONIAL DE 1869

El Gobierno Provisional surgido tras la caída del régimen isabelino estuvo integrado por una amalgama de diversas tendencias del progresismo y del unionismo de la que prácticamente quedaron marginados los demócratas, quienes, no obstante, influyeron sobre la política de un Gobierno Provisional, preocupado por controlar un proceso que amenazaba con rebasarlo por la izquierda. No es por tanto extraño que la indefinición presidiera las primeras acciones de los revolucionarios, como ha señalado J. Donezar.<sup>22</sup>

En este sentido, el Manifiesto a la Nación del 25 de octubre de 1868 se limitaba a una mera enumeración de los principios del liberalismo democrático: el sufragio universal, la libertad de reunión, de asociación, de culto religioso...

De la misma manera, la parte que nos interesa del Manifiesto manifestaba la voluntad inicial del nuevo régimen de extender a las colonias de forma genérica las reformas que tuvieran lugar en la metrópoli: "De las ventajas y beneficios de la revolución gozarán también nuestras queridas provincias de Ultramar, que forman parte de la gran familia española y que tienen derecho a intervenir con su inteligencia y su voto en las arduas cuestiones políticas, administrativas y sociales planteadas en su seno".<sup>23</sup>

El carácter impreciso de la posición adoptada por el Gobierno Provisional ante la cuestión colonial despertaría las

reticencias de los reformistas antillanos. De forma que el mismo día en que se hacía público el Manifiesto, uno de los antiguos comisionados coloniales que se encontraba en Madrid, Nicolás Azcárate, publicaba un opúsculo en el que bajo el título Las Provincias de Ultramar reclamaba la inmediata extensión a las colonias del régimen político-administrativo existente en España, como paso previo para que las Cortes determinaran posteriormente el estatuto jurídico-político que las colonias habían de desempeñar en el nuevo régimen:

"Algo más pedía el general Serrano; pero solo he querido llamar la atención sobre lo que indicaba como urgente, ó es hoy necesario para que los cubanos puedan hacer con libertad la elección de sus diputados...".<sup>24</sup>

Ello llevaba al ministro de Ultramar, Adelardo López de Ayala, a completar el Manifiesto, dirigiendo una Circular a las autoridades coloniales en la que remitía a las futuras Cortes Constituyentes la aprobación de cualquier reforma sobre el régimen de gobierno de las Antillas:

"Comprendiendo el Gobierno Provisional que la extensión de los principios proclamados por la Revolución debe ser proporcionada á su intensidad no ha vacilado en declarar en su manifiesto de anteayer que las provincias ultramarinas gozarán de las ventajas de la nueva situación é intervendrán con su inteligente criterio y su voto (...) Ciertamente es que, á pesar de estos esfuerzos patrióticos los proyectos de reformas más trascendentes en el modo de ser de las Antillas, se estrellaban en un obstáculo insuperable. Era este el art. 80 de la Constitución de 1845, copiado de la de 1837, que exigiendo leyes especiales para los dominios de Ultramar, los dejaba fuera de nuestra comunión política y suscitaba una cuestión previa, no resuelta en el largo periodo de 23 años, siempre que se

pretendía colocar á Cuba y Puerto Rico bajo la égida de las garantías constitucionales. He aquí el agigantado paso de la Revolución en la vía de las reformas ultramarinas, destruido aquel obstáculo sería ilógico retrasar el cumplimiento de las promesas....<sup>25</sup>

La Circular respondía a dos objetivos: confirmar a las autoridades coloniales en el ejercicio de sus potestades excepcionales, en tanto las futuras Cortes decidían sobre el asunto, y restar apoyo a los movimientos separatistas de ambas colonias.

Con este último objetivo, el 28 de octubre un telegrama de Prim comunicaba al general Lersundi, gobernador de Cuba, el envío de ambos documentos, ordenándole que los hiciera públicos y aclarándole que contenían declaraciones en "extremo satisfactorias para aquellos habitantes, que serán en un todo atendidos como los demás españoles".<sup>26</sup>

La resistencia de Lersundi a dar a conocer el documento motivó un cruce de telegramas entre el ministro de la Guerra y el gobernador de esta colonia, a resultas del cual el Gobierno Provisional delegó en el gobernador la decisión de dar publicidad a ambos documentos.<sup>27</sup> Ello permitió a Lersundi variar el texto del mensaje, sustituyendo las últimas palabras del telegrama de Prim por la fórmula "que serán justa y debidamente atendidos".<sup>28</sup>

El hecho de que Lersundi tomara esta resolución tras una reunión con los más conspicuos representantes del lobby colonial en la isla indicaba que, pasado el desconcierto inicial, los sectores beneficiarios del pacto colonial comenzaban a reaccionar

en defensa de sus intereses.

Pese a ello el Gobierno Provisional aún intentaría cumplir los compromisos vagamente adquiridos en octubre. En este sentido el 14 de diciembre promulgaba un Decreto regulando las elecciones de diputados a Cortes Constituyentes en las provincias de Cuba y Puerto Rico.<sup>29</sup> El nuevo gobernador, el general Dulce, procedió a publicar dicho decreto y ordenó el comienzo de los trabajos preparatorios para que el proceso electoral pudiera desarrollarse.

En Puerto Rico el proceso se desarrolló normalmente y en febrero sus once diputados se incorporaban a las Cortes Constituyentes. Sin embargo, la extensión alcanzada por la rebelión en el departamento oriental de Cuba durante los meses siguientes a la convocatoria electoral, unida a la desobediencia abierta de amplios sectores de la administración colonial de esta isla determinaron la suspensión indefinida del proceso electoral en esta colonia.<sup>30</sup>

Paralelamente al proceso anterior, durante los primeros meses de 1869 tuvieron lugar en Cuba diversos intentos de convergencia entre los sectores reformistas de la sociedad criolla y las incipientes formaciones políticas de la colonia afines a los partidos Progresista y Demócrata. Dicho acercamiento



se realizó en torno a la formulación conjunta de un proyecto de organización autonómica colonial que permitiera una rápida pacificación de la isla.

Estos intentos fueron propiciados desde el Gobierno de la metrópoli que, en noviembre de 1868, nombraba como gobernador al general Dulce, en sustitución del general Lersundi, comprometido con los sectores hispano-cubanos más reaccionarios.<sup>31</sup> En enero de 1869 el nuevo gobernador de la colonia, casado con una rica cubana, decretaba una amnistía general para aquellos insurrectos que depusieran las armas, así como la libertad de prensa y de reunión.<sup>32</sup>

En este marco, el 13 de enero tuvo lugar una reunión en casa del marqués de Campo Florido, a la que asistieron la mayoría de los reformistas criollos residentes en La Habana.<sup>33</sup> En el curso de dicha reunión se llegó a la conclusión de que era necesario llegar a un acuerdo con los sectores más liberales de los peninsulares radicados en Cuba, delegándose en una comisión la tarea de redactar un proyecto de organización colonial sobre la base del Informe Político de 1867.

El proyecto redactado por la comisión se limitaba a reivindicar la extensión a la colonia de los derechos individuales existentes en la metrópoli y la concesión de una marco autonómico indeterminado.<sup>34</sup> Dicho proyecto fue aprobado por la Junta cinco días después de su primera reunión. El objetivo era

presentar el proyecto a la consideración de los círculos liberales peninsulares, a fin de llegar a una entente con los mismos que facilitara la aceptación del proyecto por la metrópoli.

En otras zonas de la colonia se produjeron procesos similares. Es el caso de las Cinco Villas, en donde un manifiesto a favor de negociar con los insurrectos sobre la base de algún tipo de autonomía llegó a ser suscrito por numerosos hacendados, profesionales y comerciantes criollos y peninsulares del distrito.<sup>35</sup>

Paralelamente, algunos periódicos, haciendo uso de la libertad de expresión decretada por Dulce, desarrollaron una campaña defendiendo un compromiso con los separatistas en torno a una fórmula que supusiera la concesión de la autonomía política a la colonia.<sup>36</sup>

Sin embargo el proceso de convergencia entre ambos sectores de la oligarquía colonial fracasó. Los reformistas criollos sobredimensionaron la influencia de los sectores más liberales entre los peninsulares residentes en Cuba frente a la creciente presión desplegada por los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo*. La oposición de éstos a cualquier reforma y el control de las principales ciudades de la colonia por los mismos a través de los cuerpos paramilitares de los "Voluntarios"

frustró cualquier acercamiento. La violenta deposición del gobernador Dulce en junio de 1869 puso fin a cualquier intento de negociación con los insurrectos y obligó a los autonomistas a la emigración o a una actividad clandestina.<sup>37</sup>

Los sucesos de junio pusieron de manifiesto la imposibilidad de llegar a establecer un consenso que satisficiera a la totalidad de los sectores enfrentados en la cuestión cubana. El lobby colonial rompió los cauces para un diálogo abierto con los separatistas. Ello obligó a Prim a entablar contactos secretos con los separatistas que, según L. Alvarez, estaban dirigidos a negociar la independencia de la colonia.<sup>38</sup> A. Martínez, por el contrario, habla del "mito de la venta de Cuba" y sostiene que el propósito de Prim era negociar la concesión de algún tipo de autonomía.<sup>39</sup> La abundante documentación disponible en los archivos en torno a esta cuestión no parece decantar el debate en uno u otro sentido.<sup>40</sup>

Paralelamente a las conversaciones secretas sostenidas por Prim y Moret con los representantes cubanos de la Junta de Nueva York, el Gabinete se dispuso a llevar a cabo una reforma del régimen político-administrativo de Puerto Rico que sirviera de marco para un hipotético acuerdo con los sectores reformistas cubanos que impidiera su incorporación al movimiento separatista.

A este objetivo obedeció la reestructuración del Gobierno

en junio de 1869, como demuestra el hecho de que la cartera de Ultramar quedara vacante, siendo ocupada de forma provisional por el almirante Topete. En este sentido, J. Buxó ha señalado los rumores que a lo largo de este período se extendieron en relación con el futuro nombramiento del depuesto gobernador de Cuba como inquilino del Palacio de Santa Cruz.<sup>41</sup> Sin embargo, aunque la intención de Prim fuera inicialmente colocar al general Dulce en este ministerio, lo cierto es que el 13 de julio la cartera era ocupada por Manuel Becerra. Este ministro sería, pues, el encargado de iniciar la reforma del régimen colonial.

Tras los sucesos de junio el Gobierno metropolitano perdió el control efectivo sobre esta colonia. Ello condujo a la mayoría de los grupos políticos de la metrópoli a aceptar el aplazamiento de la reforma del régimen colonial cubano hasta el final del conflicto. En este sentido los únicos proyectos de organización autonómica que se discutirían en las Cortes durante el Sexenio se circunscribieron a Puerto Rico.

Por este motivo, el 25 de octubre de 1869 los diputados Rafael María De Labra y Luis Padial Vizcarrondo presentaron a la Junta Informativa de Reformas para Puerto Rico un Proyecto de Bases para la Reforma Política y Económica de Puerto Rico.<sup>42</sup>

Dicha Junta había sido convocada el 10 de septiembre por el ministro de Ultramar, Manuel Becerra, con el objeto de que

asesorara al Gobierno respecto a la forma en que éste debía desarrollar el artículo 108 de la Constitución. Pese a que la Junta había acordado en su primera sesión que todos sus acuerdos debían inspirarse en el principio de asimilación, los diputados antillanos presentaron un proyecto de carácter autonómico limitado a la Pequeña Antilla.<sup>43</sup>

El proyecto respondía a las aspiraciones de un sector de la élite puertorriqueña. Esta, pese a que en las elecciones de 1869 no disponía aún de una plataforma política definida, se decantaba mayoritariamente por el sector liberal aglutinado en torno a Pedro Gerónimo Goyco.<sup>44</sup> A este sector, en donde coexistían partidarios del asimilismo reformista y del autonomismo, pertenecía el abogado Luis Padial Vizcarrondo. Sin embargo, el verdadero artífice del proyecto fue el abogado hispano-cubano Labra, presidente de la Sociedad Abolicionista Española, que pronto comenzaría a adquirir un fuerte ascendiente sobre el movimiento reformista puertorriqueño. Estudioso de la política colonial contemporánea y firme partidario del autonomismo, Labra se convertiría en el principal teórico y propagandista español del mismo.

#### **El modelo de organización colonial contemplado en el Proyecto.**

El Proyecto Labra-Padial constaba de quince bases, la

primera de las cuales contenía una declaración explícita en relación a la pertenencia de Puerto Rico a la Nación española.

Este extremo derivaba de la necesidad de marcar distancias con el separatismo en un momento en el que un importante sector de los antiguos autonomistas de 1867 apoyaba abiertamente al movimiento separatista. Desde este momento, una declaración expresa relativa a la españolidad de las Antillas precederá a cualquier exposición o proyecto de carácter autonomista, incluso con posterioridad al reconocimiento formal de la legalidad del autonomismo como política colonial alternativa en 1881.<sup>45</sup>

El Proyecto contemplaba en primer lugar la extensión a la colonia de la totalidad de la Constitución de 1869, con la excepción del art.3, que se modificaría en el sentido establecido por las bases del Proyecto. Dado que dichas bases establecían la creación de un régimen político-administrativo autonómico en la isla, la extensión de la Constitución a Puerto Rico tenía como única finalidad el reconocimiento en la colonia de los amplísimos derechos individuales consignados en el Título I del Texto constitucional.

Las bases tres a quince desarrollaban el régimen autonómico que se proponía para la isla.

El Poder Legislativo era compartido por una Asamblea Insular radicada en la colonia y el Senado de la metrópoli.

El Proyecto Labra-Padial dividía a la Asamblea Insular en dos cuerpos: el Consejo y la Diputación. El primero estaría formado por los comisionados elegidos por los ayuntamientos de la colonia y el segundo por representantes elegidos en la colonia por sufragio universal directo, en la proporción de un diputado por cada 25.000 habitantes.

Las bases cinco, seis, siete y diez establecían el procedimiento que habían de seguir las disposiciones presentadas ante la Asamblea Insular. Todos los proyectos debían ser discutidos y aprobados por los dos cuerpos de la Asamblea. En este sentido, la base 10 establecía que la iniciativa en materia de legislación colonial podía partir de la Diputación, del Consejo o del propio Gobernador Superior Civil.

En el caso de que existiera un desacuerdo entre ambas Cámaras, éste sería resuelto en el seno de una Comisión Mixta. Salvo en aquellos casos en que se tratara de competencias atribuidas en exclusiva a cada uno de dichos Cuerpos.

En este sentido, la base once asignaba al Consejo determinadas competencias exclusivas, como el asesoramiento al Gobernador en los casos en que la necesaria urgencia impidiera

a aquél consultar con el Gobierno metropolitano. También correspondía en exclusiva al Consejo presentar al Gobernador las ternas para el nombramiento de los funcionarios de la Administración insular cuyos sueldos fueran inferiores a 2000 pesos anuales.<sup>46</sup>

Los acuerdos aprobados por ambas cámaras precisaban el refrendo del Gobernador superior Civil en todas aquellas materias no contempladas por la base quinta como privativas de la Asamblea Insular.

De acuerdo a este punto, no precisaban la aprobación del Gobernador los siguientes actos del Legislativo colonial: la proposición al Gobierno y al Senado de la Metrópoli de cualquier cuestión que la Asamblea Insular considerara conveniente; la aprobación del presupuesto de ingresos de la isla; las cuestiones que correspondían en la metrópoli al Ministerio de Fomento; los casos establecidos por el art.14 de la Ley Orgánica Provincial de 25 de septiembre de 1863 como inmediatamente ejecutivos sin ulterior recurso;<sup>47</sup> los supuestos contemplados por el art.16 de dicha Ley como no ejecutivos hasta la aprobación del gobernador civil<sup>48</sup> y el ejercicio de las funciones atribuidas a los gobernadores civiles por los apartados 2 al 8 del artículo 17.<sup>49</sup>

Sin embargo, la Asamblea Insular precisaba de la aprobación del Gobernador para proponer modificaciones sobre los códigos y leyes generales del Estado extendidos a la colonia por su propia



iniciativa o por la del Senado, para aprobar el presupuesto de gastos, para realizar empréstitos y para todas aquellas cuestiones no señaladas anteriormente como de exclusiva competencia del Legislativo Insular.

En caso de que el Gobernador no refrendara los proyectos aprobados por ambas Cámaras decidía el Senado metropolitano. La Cámara Alta disponía de cuatro meses para pronunciarse, transcurrido este plazo se entendería aprobado el proyecto de la Asamblea. Asimismo, el Gobernador disponía de un derecho de veto sobre las decisiones de las Cámaras relativas a materias de la exclusiva competencia de las mismas, cuando estimase que éstas vulneraban un artículo de la Constitución o una ley del Senado. Dicho veto debía ejercerse dentro de los quince días siguientes a la adopción de cualquier acuerdo por la Asamblea. En estos casos, la resolución del conflicto de poderes suscitado se remitía igualmente al Senado.

La Asamblea podía ser disuelta por una ley del Senado y, en circunstancias excepcionales, por el Gobernador. En cualquier caso debía procederse a la celebración de elecciones en un plazo de dos meses. Para evitar abusos por parte del Gobernador en el ejercicio de esta o de otra atribución, la Asamblea podría constituir una comisión que llevara la acusación ante el senado.

La base tres establecía que la colonia estaría representada en las Cortes metropolitanas por seis senadores, cuya dotación presupuestaria correspondería a los presupuestos de la isla. Para ser elegido senador el Proyecto no contenía más condiciones que ser español, mayor de edad y gozar de los derechos civiles.

El Senado de la metrópoli podía legislar sobre cualquier materia relativa a la colonia, con la excepción de las consignadas en la base quinta como de exclusiva competencia de la Asamblea Insular. Tampoco podía aprobar ninguna disposición contraria a la libre circulación de personas y mercancías entre la colonia y los restantes territorios de la Monarquía, lo que se hacía extensivo a la Asamblea Insular.

Este extremo era fundamental ya que, en caso de haberse aceptado, hubiera supuesto la desaparición del desigual marco de relaciones económicas entre la metrópoli y las colonias.

El Proyecto Labra-Padial atribuía asimismo al Senado importantes competencias en materia presupuestaria. En este sentido se encomendaba a este órgano determinar cada año los gastos generales del Estado en la isla, que se segregaban de los gastos que correspondía sufragar a la propia colonia.<sup>50</sup>

El Poder Ejecutivo en la colonia estaba representado por un Gobernador Superior Civil. Éste era nombrado directamente por

el Gobierno de la metrópoli. Entre sus atribuciones se encontraban las concedidas los gobernadores civiles por el Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica Provincial, así como las que las leyes especiales le atribuyeran en un futuro.<sup>51</sup> Sin embargo sus funciones más importantes estaban consignadas en los párrafos 4 y 5 de la base decimocuarta. En los mismos el Proyecto confería al Gobernador la potestad para suspender la legislación proveniente del Senado, si estimase que su aplicación en la colonia pudiera resultar perjudicial, previa consulta al Consejo de la isla y dando cuenta inmediatamente al Gobierno metropolitano, que en última instancia decidiría sobre la suspensión.

El Proyecto conservaba la concentración del mando civil y militar en una sola persona, si bien establecía que el cargo de Gobernador podía ser desempeñado tanto por un civil como por un militar. Asimismo trataba de limitar la arbitrariedad del Ejecutivo colonial supeditando la suspensión de las garantías, contemplada en el art.31 de la Constitución, así como la declaración del estado de guerra en la colonia, a la consulta previa al Consejo y a la posterior aprobación del Senado de la metrópoli.

La significación del Proyecto Labra-Padial en la trayectoria del autonomismo colonial: las fuentes del Proyecto y sus principales aportaciones a la teoría de la organización autonómica de las colonias dentro del Estado.

En el preámbulo del Proyecto, los autores justificaban la necesidad de establecer un régimen autonómico en Puerto Rico sobre la base de las diferentes características y recursos de la isla en relación con la metrópoli. Con ello los ponentes seguían la argumentación aducida con carácter general por los proyectos autonómicos precedentes, si bien introducían un nuevo elemento en la misma: la imposibilidad por parte de las colonias de influir sobre la *res pública* de la misma manera que el resto de los territorios de la Monarquía:

"Considerando que es de todo punto inconveniente, y á más casi imposible, referir la política ultramarina de un modo absoluto á la política peninsular, pues las condiciones en que viven nuestras Antillas, los recursos que aquellas colonias pueden utilizar y el género de influencias que están en aptitud de hacer valer sobre la marcha general de las cosas públicas y principalmente sobre el buen orden y gestión de las mismas, son completamente desemejantes de los de la Metrópoli".<sup>52</sup>

De este extremo se derivaba la necesidad de limitar el grado de intervención de los representantes coloniales en los asuntos de interés general para la Nación paralelamente al estableci-

miento del régimen autonómico en las mismas:

"Considerando que reconocida cierta superioridad de facultades á las corporaciones coloniales y sustraídas al dominio general ciertas fases de la vida de la isla de Puerto Rico, es lógico disminuir la intervención é influencia de ésta en las cosas de la Península".<sup>53</sup>

Es decir se replanteaba en sentido restrictivo el papel que debía jugar la representación colonial en las Cortes de la metrópoli. Si bien el Proyecto no llegaba a cuestionar la existencia de representantes coloniales en los Cuerpos Colegislativos metropolitanos, como si habían planteado los votos particulares de Calixto Bernal y Jose Antonio Saco al Informe Político de 1867.

La solución, como ya vimos, pasaba por circunscribir la participación de los territorios ultramarinos en las Cortes a la Cámara Alta. Esta fórmula era altamente novedosa respecto a los proyectos autonómicos precedentes, en cuanto a que otorgaba al Senado el carácter de una verdadera Cámara territorial, cuya función sería garantizar los intereses de los diferentes territorios integrantes del Estado español. Este extremo estaba en sintonía con el nuevo carácter conferido a la Cámara Alta por la Constitución de 1869.<sup>54</sup>

En algunos aspectos el Proyecto Labra-Padial era una versión restrictiva del Informe Político presentado por la Junta de Información en 1867.

De esta manera, el Proyecto recogía, si bien de forma

matizada, algunas de las proposiciones de los comisionados coloniales de 1867: la estructura bicameral del Legislativo colonial, las sucesivas fases que caracterizan al proceso de aprobación de los proyectos de ley procedentes de la Asamblea y la arrogación de competencias exclusivas en materia de legislación colonial a las Cámaras coloniales.

Sin embargo, en otros aspectos el modelo de organización colonial propuesto por Labra y Padial presenta importantes diferencias con el Informe de 1867. En este sentido, el Gobernador Superior Civil recuperaba numerosas facultades que en el proyecto redactado por Morales Lemus eran atribuidas a la Diputación Insular. Dentro de éstas hay que destacar las competencias que el Proyecto Labra-Padial asignaba al Ejecutivo colonial, en materia de reestructuración de la división administrativa interna de la colonia o en relación a la dirección de las fuerzas de orden público en el ámbito de su demarcación.

Otra de las diferencias más significativas con el Proyecto de 1867 se refería a la concentración del mando civil y militar en torno a una misma persona.

Por otra parte, en el Proyecto de autonomía colonial de 1867 el Gobernador "proponía" a la Junta Provincial la declaración del estado de excepción, no pudiendo proceder a la misma sin la aprobación de aquélla; en tanto que el Proyecto Labra-Padial limitaba la función de la Asamblea Insular a la emisión de un

informe, con carácter preceptivo pero no vinculante.

Consideramos que los ponentes optaron por no hacer depender de la aprobación de los órganos legislativos coloniales la declaración de un hipotético estado de excepción en la colonia, que, en el contexto en que se enmarca el Proyecto, solo podía haber tenido lugar con motivo de un nuevo estallido independentista en la isla. Máxime, en un momento en el que se intensificaba la guerra colonial en Cuba y en el que la importancia de los sectores de la sociedad puertorriqueña implicados en el movimiento independentista de 1868 hacía temer nuevas intentonas separatistas.<sup>55</sup>

En este sentido, los ponentes eran conscientes de la resistencia que hubiera encontrado en el seno de la Comisión cualquier propuesta tendente a la desconcentración del poder militar en la colonia. Por ello optaron por establecer un mecanismo alternativo de control que previniera los abusos del Gobernador Superior en el ejercicio de sus amplias atribuciones. Los diputados antillanos encontraron dicho mecanismo en una extensión de la Ley de Responsabilidad Ministerial, que abría la posibilidad de constituir diputaciones en el seno de la Asamblea Insular que denunciaran ante el Senado las actuaciones irregulares del Ejecutivo en las colonias.

Igualmente, el Proyecto Labra-Padial presentaba notables diferencias con el Informe Político en relación a las diferentes

funciones atribuidas a las Cámaras metropolitanas en materia de legislación colonial.

Ya hemos analizado la original fórmula con la que el Proyecto pretendía solventar los problemas derivados de la existencia de una doble representación colonial, circunscribiendo el papel jugado por las Cortes en relación con las colonias al Senado. Para lo cual los ponentes se apoyaban en el ambiguo carácter territorial atribuido a este órgano por la Constitución de 1869.

Además el Proyecto de 1869 establecía una participación conjunta del Senado y la Asamblea Insular en materia presupuestaria, segregando los gastos generales del Estado en la isla, cuya definición correspondía al Senado, del presupuesto colonial, cuya elaboración era competencia del Legislativo colonial.

Sin embargo, la base quince del Informe Político atribuía explícitamente a la Diputación Insular una competencia exclusiva en materia de elaboración de los presupuestos coloniales, excluyendo a esta competencia del veto de cualquier otro órgano. En tanto que el Proyecto de 1869 mantenía la atribución exclusiva del presupuesto de ingresos al Legislativo colonial, pero supeditaba el presupuesto de gastos a la aprobación del Gobernador.

Por encima de las coincidencias y divergencias que el



Proyecto Labra-Padial presentara en relación al Informe Político de 1867, en última instancia, ambos proyectos tenían la misma fuente de inspiración: el modelo autonómico implantado por Gran Bretaña en Canadá en 1867. Respecto al cual algunos aspectos del Proyecto de 1869 parecían ir más lejos que el Informe Político, en especial en lo referente al carácter territorial asignado al Senado, lo que era reconocido por el propio Padial en los siguientes términos:

"Yo estoy conforme con casi todas las ideas que han presentado SS acerca de la constitución de nuestras provincias de Ultramar; hubiera, sin embargo, preferido la autonomía, soy partidario de este sistema, lo declaro francamente. Pero no soy pesimista en política; acepto siempre lo que más se acerque á la realización completa de mis ideas y si los Sres. diputados de Puerto Rico, como dice el señor Becerra, opinan que conviene asimilar aquella provincia con las demás de España, yo daré mi voto á esa solución, aunque no sea el ideal á que aspiro; porque lo repito, me parece infinitamente superior el sistema inglés en el Canadá, la autonomía de las provincias que están lejos de la madre Patria...".<sup>56</sup>

La difícil adecuación de fórmulas de organización colonial basadas en el *Home Rule* británico con el marco constitucional de 1869.

El Proyecto-Labra Padial fue rechazado por la Junta Informativa de Reformas que, por el contrario, recomendó una

serie de medidas que corregían en sentido restrictivo algunas de las intenciones iniciales del Gobierno.<sup>57</sup>

En este sentido hay que señalar que el autonomismo se enfrentaría durante el Sexenio al problema planteado por la posición adoptada por el nuevo Texto Constitucional en relación a la cuestión colonial.

A diferencia del segundo artículo adicional a la Constitución de 1837 y del 80 de la Constitución de 1845, los arts. 108 y 109 de la Constitución de 1869 no reconocían de forma explícita la concesión de leyes especiales a Ultramar. Extremo que había permitido a los autonomistas interpretar el carácter de dicha legislación especial en sentido favorable a sus tesis, obteniendo de esta manera una cobertura constitucional que legitimara a sus proyectos. Ahora bien, el Texto septembrino adoptó explícitamente una interpretación asimilista respecto al carácter de la futura reforma colonial, al alterar la fórmula adoptada por las constituciones anteriores, para señalar que:

"Las Cortes Constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las provincias de Ultramar, cuando hayan tomado asiento los diputados de Cuba o Puerto Rico, para hacer extensivos a las mismas, con las modificaciones que se creyeran necesarias, los derechos consagrados en la Constitución".<sup>58</sup>

En este sentido el Proyecto Labra-Padial no podía pretender otra cosa que enmendar en sentido autonomista la Ley Orgánica Provincial de 1863, ya que la Constitución no contemplaba

explícitamente la posibilidad de realizar reformas en el régimen colonial a través de leyes especiales. Limitándose a proponer la extensión a Ultramar de la Constitución y de las leyes orgánicas que desarrollaban la misma, con las enmiendas que las Cortes consideraran oportunas.

De ahí que una interpretación literal de los artículos 108 y 109 fuera contraria a la descentralización administrativa y mucho menos a la aplicación de un sistema autonómico en las colonias (que si habría podido deducirse de una interpretación expansiva de la fórmula empleada por los ordenamientos constitucionales anteriores).

## **2.- EL ASIMILISMO REFORMISTA Y LA TRANSFORMACION DEL REGIMEN COLONIAL (1869-1873).**

Entre 1869 y 1872 los sectores reformistas de la coalición política surgida de la Revolución de Septiembre van a afrontar la reforma del régimen jurídico-político de Puerto Rico.

Como ya hemos expuesto, creemos que en la base de esta actitud se encontraba la necesidad de crear un marco de organización colonial, extrapolable a Cuba, que resultara aceptable para los sectores descontentos de la sociedad cubana y facilitara la pacificación de esta colonia.

Desde junio de 1869, la imposibilidad de negociar abier-

tamente con los independentistas cubanos circunscribía la acción de los sectores políticos interesados en una rápida resolución de la crisis cubana al mantenimiento de contactos clandestinos y al ensayo de nuevas fórmulas de organización colonial, que demostraran la disposición reformista del gobierno metropolitano y dotaran a éste de un referente práctico.

Rechazada desde un primer momento la concesión de la autonomía a Puerto Rico, contemplada en el proyecto de organización colonial presentado por los diputados Labra y Padial en noviembre de 1869, las diversas fórmulas planteadas se inscribieron dentro de los parámetros del asimilismo reformista.

En este sentido, los diferentes proyectos elaborados durante esta etapa contemplaban, en mayor o menor medida, la concesión de un mayor grado de autonomía a los organismos electivos de la colonia, ayuntamientos y diputaciones, sin que ello implicara cesiones de la potestad legislativa de las Cortes, la creación de mecanismos de control sobre la acción de los gobernadores coloniales y la extensión a la isla de un marco constitucional específico, o, al menos, de los derechos individuales contenidos en el Título I de la Constitución.

La oposición cerrada de los sectores opuestos a las reformas ultramarinas fue dilatando la puesta en práctica de dichas reformas y determinó que los diferentes proyectos presentados

tuvieran un carácter cada vez más restrictivo respecto a los inmediatamente anteriores. En este sentido, el importante papel otorgado a la diputación puertorriqueña en el proceso de elaboración de los presupuestos de la colonia, contemplado en el Proyecto Becerra, desaparece en los proyectos posteriores, que se limitan a plantear una tímida ampliación de las competencias puramente administrativas de este organismo.

Pese a ello, los esfuerzos realizados por los diferentes gabinetes que se sucedieron entre 1869 y 1871 para llevar a cabo una reforma consensuada del estatuto jurídico-político de la Pequeña Antilla fracasaron ante la intransigencia de los sectores políticos defensores del *statu quo* colonial. Los diversos proyectos de reforma presentados suscitaron un grado de oposición que impidió incluso la discusión de los mismos por las Cámaras.

De esta manera, hacia 1872, la metrópoli se había limitado a extender a esta colonia el régimen de organización provincial recientemente aprobado para la metrópoli por medio de un decreto y con una serie de modificaciones.

Solo en octubre de 1872 el Gobierno Ruiz Zorrilla haría de las reformas coloniales razón de Estado y completaría la reforma del régimen jurídico-político de Puerto Rico, pese a la violenta oposición suscitada.

Poco después, el ministro de Ultramar presentaba sendos proyectos de ley relativos a la organización municipal y a la

extensión a las Antillas del Título I de la Constitución. Asimismo, la ruptura del consenso establecido en torno a la cuestión colonial por los actores políticos que habían surgido de la Revolución de 1868, permitía al Gobierno extender nominalmente su voluntad reformista a las dos Antillas. Si bien la debilidad del poder efectivo del gobierno en esta colonia condicionaba la imposibilidad de aplicar a Cuba cualquier tipo de reforma, supeditándola a la resolución de la crisis colonial.

Como ha señalado Piqueras, en la base de esta actitud se encontraba el temor del Gobierno radical a ser rebasado por la izquierda, ante la imposibilidad, en tanto la crisis cubana no fuera resuelta, de afrontar algunas de las promesas de 1868, como la abolición de las quintas o la reducción de la presión fiscal.<sup>59</sup> En este marco, la interrupción de las negociaciones con los separatistas tras la muerte de Prim, dejaba al Gobierno radical una única alternativa para demostrar su disposición a establecer un nuevo modelo de relaciones colonias-metrópoli tan pronto terminase la crisis cubana: la reforma del régimen colonial de Puerto Rico.

Creemos que esta tesis es válida, al margen de la polémica que pueda existir en torno a lo acertado o erróneo de esta estrategia, en cuanto a que el problema cubano tuviera o no su origen, no en la existencia de un sistema colonial injusto, sino en el surgimiento de una conciencia nacional, extremo este último que

ha sido resaltado por la mayoría de la historiografía cubana, especialmente por A.M. Fernández Muñoz.<sup>60</sup>

Paralelamente a este proceso, los reformistas puertorriqueños, agrupados desde 1870 en el Partido Liberal Reformista, habían evolucionado en un sentido posibilista. Dada la imposibilidad de obtener de la metrópoli el marco autonómico planteado en 1869, el Programa del Partido Liberal se circunscribía a reivindicar el desarrollo de lo que los reformistas puertorriqueños entendían por "asimilación completa". Es decir la concesión de un grado mayor de descentralización administrativa para ayuntamientos y diputaciones y la extensión a la colonia de la Constitución, sobre todo de su Título I.<sup>61</sup>

Dicha política no sería desarrollada por la metrópoli hasta el advenimiento de la I República, una de cuyas primeras medidas fue la aprobación de los proyectos reformistas presentados en diciembre de 1872 por el Partido Radical. Con ello los habitantes de la colonia recuperaban la condición de ciudadanos de pleno derecho del Estado español, que habían perdido en 1823, al tiempo que Puerto Rico se equiparaba jurídicamente con las restantes provincias españolas, dentro de un marco descentralizador que ampliaba las competencias que normalmente hubieran correspondido a los órganos electivos de la colonia.

## El Proyecto Becerra.

El 23 de septiembre de 1869 el ministro de Ultramar anunciaba a través de una Circular su propósito de llevar a cabo la reforma de la organización jurídico-política de Puerto Rico.<sup>62</sup>

Como vimos anteriormente, el demócrata Manuel Becerra había convocado el 10 de septiembre una Junta Informativa de Reformas para Puerto Rico, con el objeto de que le asesorara en esta materia. El informe de la Junta recomendaba al Gobierno, entre otras cuestiones, la extensión matizada de la Constitución de 1869 a Puerto Rico, así como la concesión de un mayor grado de descentralización a la administración periférica, a través de la ampliación de las funciones de la diputación provincial.<sup>63</sup>

En este sentido, la Junta había acordado rechazar el proyecto de autonomía propuesto el 25 de octubre por los diputados Labra y Padial, optando por recomendar el desarrollo de una política asimilista.

Siguiendo dichas recomendaciones, el 12 de noviembre Becerra comunicaba a las Cortes que el Ministerio de Ultramar había elaborado el proyecto de ley relativo a la reforma del régimen colonial en Puerto Rico. Aunque el ministro anunciaba su próximo envío a la discusión de las Cortes, el día 20 de dicho mes el proyecto aún no había sido presentado, por lo que el diputado Valdés Linares, en nombre del resto de la representación borícuca,



instaba al Gobierno a explicar a la Cámara las razones del retraso. Con motivo de dicha interpelación el ministro anunciaba que el proyecto se estaba discutiendo en el Consejo de Ministros y que en breve pasaría a la Cámara.<sup>64</sup>

Pese a los recelos suscitados, el 24 de noviembre Becerra presentaba a las Cortes un Proyecto de Ley modificando varios artículos de la Constitución del Estado para su aplicación en Puerto Rico.<sup>65</sup>

El Proyecto Becerra tenía como función armonizar la Constitución de 1869 con las particulares características de los territorios ultramarinos a través de una ley especial.

En este sentido, el Proyecto, pese a que estaba dirigido expresamente a Puerto Rico, pretendía constituir el marco que sirviera de modelo a una futura reorganización político-administrativa de la totalidad de los territorios antillanos. Como puede deducirse del preámbulo del Proyecto, en donde los redactores trataron de justificar el mismo a partir de las diferencias existentes entre las provincias de Ultramar y el resto de las provincias del Estado. Desde esta óptica, el Proyecto Becerra trataba de ser una garantía para los sectores reformistas de la sociedad cubana, en el sentido de que, una vez hubiera sido sofocada la insurrección en la colonia, tendría

lugar una reforma similar del régimen jurídico-político de esta isla. Con ello, el Proyecto Becerra pretendía, en última instancia, conseguir la adhesión a la metrópoli de los sectores desencantados de la sociedad cubana. Este extremo estaba presente en el Proyecto de manera implícita pero perfectamente perceptible:

"(...) por esto, porque el soplo animador que dirigió la Revolución de septiembre venia impregnado de estas doctrinas, que la razón muestra, la conciencia sanciona y el sentimiento acepta sin vacilar, desde los primeros momentos recordaron a sus hermanos de América, (...) y se hicieron los intérpretes de sus quejas, los reparadores de sus agravios, los mantenedores de su derecho. Y si hasta el momento actual esa obra no se ha cumplido, débese á que la Revolución de Septiembre, que proclamó la justicia como principio y la libertad como medio, buscó también la única forma justa de obrar, el único procedimiento arreglado mediante el que la ley puede salir de manos del legislador, no con la fuerza exterior que el poder le preste, sino con la fuerza más perdurable que le dan los sanos principios en que se funde, los procedimientos legítimos mediante los que se declara y produce".<sup>66</sup>

El Proyecto Becerra se dividía en tres artículos, de los que el segundo, con mucho el más extenso, contenía las modificaciones que se realizarían a la Constitución del Estado para su aplicación en Puerto Rico.

En primer lugar el Proyecto contenía una declaración de principios, relativa a la incuestionable españolidad de la

colonia. Dicha declaración era similar a la del Proyecto Labra-Padial. En virtud de la misma se consideraba a la isla de Puerto Rico como una provincia más de la Monarquía, con los mismos derechos y condiciones que las restantes provincias "salvo las modificaciones que se establezcan por las leyes en torno a su régimen".<sup>67</sup>

Las modificaciones del régimen colonial existente en la isla estaban contempladas en el art.2 del Proyecto, por el que se extendía la Constitución de 1869 a la isla de Cuba íntegramente pero con una serie de matizaciones:

a) Por una parte se corregía el art.8, párr.2 de la Constitución, endureciendo las sanciones relativas al ejercicio ilegítimo del auto de prisión y del registro de morada.<sup>68</sup>

b) Asimismo se modificaba en sentido restrictivo el art.16, relativo a la cualidad necesaria para el ejercicio del derecho de voto.<sup>69</sup>

c) Se restringía la libertad de expresión contemplada en el art.17, exceptuando de la misma toda materia relativa al separatismo y a la esclavitud.

d) Se reformaba el art.19 para permitir al Gobernador Superior la disolución de cualquier asociación que estimara contraria a los intereses del Estado. Dicha disolución solo podría tener lugar tras la consulta preceptiva a la Junta de Autoridades, cuyo dictamen sin embargo no era vinculante. Pese a ello, el Proyecto

introducía un mecanismo que evitara un uso arbitrario de dicha potestad por los gobernadores coloniales, como era el someter la decisión última en esta materia a la sanción de las Cortes, las cuales debían aprobar o desautorizar, si lo estimasen conveniente, los actos del Ejecutivo colonial en relación con esta cuestión.<sup>70</sup>

e) El Proyecto daba una nueva redacción al art.21 que garantizaba el ejercicio público o privado de cualquier culto.

f) Se reformaba el art.24 que permitía la fundación de centros docentes de cualquier tipo, limitando su actividad en el sentido establecido por el art.17. Para ello se facultaba al Gobernador a intervenir si lo consideraba preciso.<sup>71</sup>

g) Se modificaba el art.31 para permitir al Gobernador Superior la suspensión de las garantías constitucionales "en caso de invasión del territorio ó en circunstancias que repunte graves". Si bien se sometía esta decisión al informe preceptivo de la Junta de Autoridades y a su sanción por el gobierno metropolitano, que, en caso afirmativo, debía solicitar de las Cortes la aprobación de la correspondiente ley.

h) El art.60 se adaptaba a los cambios introducidos en el cuerpo electoral por la reforma del art.16.<sup>72</sup>

i) Se suprimía el art.108 de la Constitución, relativo a la reforma del régimen colonial, en cuanto a que se entendía que dicho precepto perdía su sentido al cumplir el Proyecto Becerra

su finalidad.

j) Finalmente, el Proyecto de Ley presentado por el ministro introducía una disposición transitoria, que exceptuaba del ámbito de aplicación de la Constitución a los esclavos de la isla, si bien especificaba que, a medida que fueran adquiriendo su libertad, entrarían en el goce de los derechos individuales que la Constitución concedía a los habitantes libres de Puerto Rico.

Sin embargo, el aspecto más relevante del Proyecto Becerra, cuyo análisis hemos reservado para el final, hacía referencia a las atribuciones concedidas a la diputación provincial a partir de la reforma de los arts.37, 99 y 100 de la Constitución.

La Constitución de 1869 contenía dos principios fundamentales para conformar un régimen diferente al heredado tras más de dos décadas de moderantismo: la democracia y la descentralización. A su vez, el texto Constitucional hacía depender la consolidación de dichos principios de su desarrollo a través de la legislación correspondiente.

En este sentido, el art.37 de la Constitución establecía que "la gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente á los ayuntamientos y á las diputaciones provinciales, con arreglo á las leyes"..<sup>73</sup>

Respecto al carácter de dichas leyes, el Proyecto Becerra adicionaba a este artículo lo siguiente: "La ley determinará las

facultades de índole legislativa que deban reconocerse á la Diputación provincial de Puerto Rico, sin perjuicio siempre del derecho supremo de las Cortes de la Nación".<sup>74</sup>

Este extremo respondía a su vez a los propósitos expuestos por Becerra en el preámbulo:

"Las relaciones que ligan á las distintas personalidades de una nación se resuelven en parte por circunstancias naturales é inevitables: el clima, la distancia, la población (...) Y es regla constante que la extensión del territorio, y sobre todo la distancia, están en relación directa de la mayor latitud que se confiere á ciertas instituciones que, como los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales representan el estado propio para el derecho de aquellas personalidades. Por este motivo fundamental, que deriva de las más altas relaciones del derecho, como ley de la vida para hombres y pueblos, y conciliando á la vez la exigencia de mantener la Nación una é íntegra y constituir el Estado con las mismas condiciones y caracteres, con la de reconocer a la provincia de Puerto Rico cierta autonomía que su lejana situación, su historia de territorio colonial y sus necesidades peculiares determinan, se propone que las facultades conferidas por la Constitución á las Diputaciones provinciales se amplíen algún tanto respecto á la de puerto Rico".<sup>75</sup>

Una interpretación literal de las adiciones al art.37 de la Constitución podría llevarnos a pensar que el Proyecto Becerra plantaba conceder a la diputación provincial puertorriqueña una potestad legislativa derivada. Este extremo hubiera permitido concluir que el Proyecto Becerra tenía un carácter autonomista.

Sin embargo no hay que olvidar que el art.37 de la Constitu-

ción se complementaba con el art.99, relativo a la estructura y funciones de las diputaciones provinciales y ayuntamientos. Dicho artículo también era modificado en el Proyecto de Ley presentado por el ministro, en cuanto a que se establecía, mediante una adición a su párrafo quinto, que la ley a la que hacía referencia el art.37 determinaría las facultades y obligaciones en materia de impuestos de las diputaciones provinciales "a fin de que los provinciales y municipales (en ref. a los presupuestos) no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario y para que en ningún caso dejen de acordar y votar los recursos necesarios para atender á los servicios y gastos que les correspondan con arreglo á las leyes".<sup>76</sup>

En este sentido, el análisis de la nueva redacción del artículo 99 permite concluir que las facultades legislativas concedidas a la diputación provincial, a las que se refiere la adición al art.37, son de índole exclusivamente presupuestaria. Con un matiz básico, el Proyecto Becerra habla de "acordar y votar" el presupuesto, sin que en ningún momento se utilice el término "aprobar" que, de por sí es un acto legislativo reservado a las Cortes metropolitanas.

De ahí que la pretendida facultad legislativa atribuida por el ministro de Ultramar a la diputación provincial de la colonia se reducía a la elaboración de unos presupuestos provinciales, cuyo alcance no se fija, sometida además en última instancia a la aprobación de las Cortes.

Por último, el tercer artículo establecía el mecanismo para que el Proyecto alcanzara el rango de ley, para lo cual precisaba de la aprobación de las Cortes. Tras la misma, se encomendaba al Gobierno la publicación de la Constitución en Puerto Rico con las modificaciones derivadas del artículo segundo del Proyecto.

La oposición al Proyecto por parte del bloque antirreformista fue muy intensa, impidiendo en última instancia su aprobación. Ello se debió a que este grupo percibió acertadamente que la reforma del régimen colonial en Puerto Rico conllevaba a corto o medio plazo la del de Cuba, lo que iba contra sus intereses.

En este sentido, el 5 de enero de 1870 los conservadores trataron de posponer la discusión del Proyecto Becerra hasta la llegada de los representantes cubanos a las Cortes, que a su vez remitían al final de la guerra colonial, dada la necesidad que había, mientras tanto, de mantener la unidad entre los peninsulares residentes en la isla, unidad que un proceso electoral hubiera podido poner en cuestión.<sup>7</sup>

El interés en paralizar la discusión del proyecto llevó a Francisco Romero Robledo a sustentar una tesis exactamente contraria a la expuesta anteriormente por su grupo. Romero, como miembro de la Comisión de las Cortes encargada de enmendar el Proyecto Becerra, presentaba el 25 del mismo mes un voto particular al Proyecto.



Francisco Romero, yerno del financiero, hacendado y antiguo traficante de esclavos Julián Zulueta, con poderosos apoyos entre los productores de remolacha azucarera malagueños, actuaba en nombre del *lobby* colonial, del que fue uno de los máximos representantes. Inicialmente cercano al unionismo el político conservador bascularía progresivamente hacia la minoría alfonsina que se estaba articulando en torno a Antonio Cánovas.

El diputado malagueño propuso aplazar la discusión del Proyecto hasta la llegada de los representantes cubanos que resultaran electos como consecuencia de la inmediata celebración de elecciones en la colonia.<sup>78</sup> El mismo sentido tenía la proposición presentada el 21 de febrero por un grupo de diputados antirreformistas, encabezados por el mismo Romero y el anterior ministro de Ultramar, Adelardo López de Ayala. Dicha proposición se apoyaba en una exposición de 9000 peninsulares cubanos patrocinada por el Casino de La Habana.<sup>79</sup> Ambas propuestas tenían obviamente un objetivo estrictamente dilatorio. Paralelamente, el propio Gobernador de Puerto Rico, José Laureano Sanz, protestaba contra el Proyecto, al que llegaba a calificar de "antesala de la pérdida de soberanía en esta plaza".<sup>80</sup>

Las principales discusiones tuvieron lugar en torno al voto particular de Romero al dictamen de la Comisión. El debate en torno a la misma se prolongaría hasta el mes de abril, siendo finalmente rechazada la propuesta del "pollo de Antequera", como

era llamado por la prensa liberal del período, por 103 votos contra 13.<sup>81</sup>

Pese a ello, el proyecto no llegaría a aprobarse. Becerra había presentado su dimisión el día anterior a la votación y el nuevo ministro de Ultramar retiraba poco después el proyecto, remitiendo a las próximas Cortes la discusión de la reforma del régimen jurídico-político de Puerto Rico.

### **El Proyecto de Ley de Constitución de Puerto Rico de 5 de mayo de 1870.**

Pese a la salida de Becerra del Ministerio de Ultramar a consecuencia de la oposición suscitada por su proyecto, su sucesor, Segismundo Moret, anunció su intención de llevar a cabo la pospuesta reforma del modelo de relaciones entre Puerto Rico y la metrópoli.<sup>82</sup>

El nuevo ministro había participado en las conversaciones sostenidas por Prim con el Gobierno de Estados Unidos y representantes de la Junta de Nueva York, en su condición de hombre de confianza del general más que de ministro de Estado del anterior Gabinete, pues el ministro de Ultramar, Becerra fue mantenido al margen de las mismas. El fracaso de dichas negociaciones al hacerse públicas por el embajador estadounidense en Madrid, el subsiguiente desmentido del Gobierno y la campaña de

prensa desatada por el lobby colonial, determinaron una mayor prudencia en la política colonial del nuevo Gabinete.

Por otra parte, también habría que tener en cuenta el recrudescimiento de las presiones norteamericanas, que, como señala Salom, fueron especialmente intensas durante el primer semestre de 1870.<sup>83</sup> En este sentido, la reforma del sistema colonial en puerto Rico permitía al Gobierno Prim acreditar su disposición reformista en este campo.

De ahí que el ministro recibiera de Prim el difícil encargo de llevar a cabo una reforma del régimen colonial de Puerto Rico que contentara tanto a la representación puertorriqueña, mayoritariamente reformista, como a los sectores opuestos a cualquier alteración del *statu quo* colonial.<sup>84</sup>

Por ello, al igual que en la cuestión de la abolición, antes de seguir una línea de acción definida, Moret trató de llegar a un consenso entre todos los sectores implicados a fin de evitar un enfrentamiento frontal con los representantes de los sectores interesados en el mantenimiento del pacto colonial, similar al que se había producido en el período anterior.

Con este objeto, el ministro mantuvo una serie de reuniones con los principales representantes de dichos sectores a lo largo de enero de 1870, en las cuales tuvo un papel destacado el financiero Manuel Calvo, con el fin de recibir las sugerencias de los mismos para el nuevo proyecto de reforma del régimen jurídico-

político de Puerto Rico. Tranquilizando a los mismos respecto a la paralización de cualquier reforma dirigida a Cuba hasta la resolución de la crisis colonial.

Como consecuencia de dichas negociaciones el ministro elaboró un borrador basado en una versión restrictiva del Proyecto Becerra. Dicho borrador fue sometido al estudio de la correspondiente Comisión de las Cortes.<sup>85</sup>

La Comisión, en la que los antirreformistas estaban representados por el propio Romero, emitía su dictamen el 25 de enero. En dicho dictamen, la Comisión para la reforma de la Constitución para ser aplicada a la isla de Puerto Rico modificaba en sentido restrictivo algunos aspectos del proyecto presentado originalmente por Becerra.<sup>86</sup>

El nuevo proyecto se estructuraba en cinco títulos y veintitrés artículos. Recogía en líneas generales las disposiciones del Proyecto Becerra, si bien con un carácter más exhaustivo y desde una óptica predominantemente restrictiva, a fin de atenuar la oposición de los sectores políticos que habían boicoteado la aprobación del Proyecto Becerra.

El Proyecto de la Comisión confería en su Título I a la colonia el carácter de provincia de la Monarquía, extendiendo a

sus habitantes todos los derechos sancionados por la Constitución para los ciudadanos de la metrópoli, con las matizaciones establecidas por el Título II del proyecto de ley.

En este aspecto, la principal diferencia entre el proyecto redactado por la Comisión y el Proyecto Becerra, que constituía la base del mismo, estribaba en que los arts.18 y 19 del nuevo proyecto excluían una inmediata aplicación en Puerto Rico de la Constitución, una vez aprobadas las correspondientes correcciones.

Ello suponía una clara concesión a las presiones dilatorias del bloque antireformista, uno de cuyos más significativos representantes formaba parte de la misma, al establecer que la Constitución no sería promulgada en Puerto Rico sin estar acompañada de las respectivas leyes orgánicas que desarrollaran los diversos artículos de la misma. La mayoría de la Comisión justificaba este extremo sobre la base de que:

"Una Constitución política no es otra cosa que un cuerpo de doctrina en el cual se agrupan sistemáticamente y se definen con precisión los derechos que corresponden á los ciudadanos y los principios á que han de ajustarse las relaciones entre aquellos y el poder supremo, derechos y principios que no pueden obrar por sí solos, y cuyo espíritu ha de desarrollarse después en las leyes orgánicas á que se refieren. Y no existiendo dentro de la actual legislación ultramarina disposición alguna que pueda servir de regla (...) la Comisión no vacila en proponer a las Cortes que la Constitución de Puerto rico no se plantee sino acompañada de las correspondientes

leyes orgánicas".<sup>87</sup>

Este extremo era criticado por Labra, quien coincidía con el planteamiento de fondo de la Comisión, pero solicitaba de las Cortes la concesión de una autorización al Gobierno para aplicar interinamente en Puerto Rico las leyes de orden público, electoral, municipal..., que interinamente regían en la Península, en tanto no se fueran aprobando las leyes orgánicas que desarrollarían los nuevos preceptos constitucionales.

Por otra parte, la Comisión modificaba la redacción que el Proyecto Becerra había hecho del art.21, manteniendo la libertad de culto, pero introduciendo una cláusula relativa a la obligación de ayuntamientos y diputaciones de mantener a la iglesia católica.

La modificación más llamativa afectaba empero al art.37 de la Constitución. La Comisión suprimía la parte adicionada al mismo por el Proyecto Becerra, relativa a las funciones de índole legislativo reconocidas a la diputación provincial puertorriqueña. Con ello, los miembros de la Comisión pretendieron sin duda impedir una hipotética interpretación autonomista del sentido último de la Ley, basada en la ambigua redacción del art.37.

En este sentido, es indicativa la defensa que los autonomistas hicieron de la redacción inicial de dicho artículo, denunciando su modificación como una completa desvirtuación del

sentido de las reformas.<sup>88</sup>

Los títulos II y IV establecían un modelo de organización territorial de la colonia substancialmente similar al contemplado en el proyecto anterior.

La colonia estaría dividida en primera instancia en ayuntamientos, cuyas competencias reproducían las consignadas en el Título VIII de la Constitución.

El art.6 establecía una única diputación provincial en la colonia cuyas competencias se ampliaban en relación a las otorgadas a las diputaciones metropolitanas. En este sentido, el Proyecto de la Comisión, junto a la totalidad de las competencias concedidas a las diputaciones provinciales por el Título VIII de la Constitución y por la aplicación provisional de la Ley Orgánica Provincial de 1863, asignaba a la diputación borícuca las siguientes atribuciones: conocer en apelación los acuerdos municipales que no fueran de por sí ejecutivos; entender acerca de la elección y suspensión de ayuntamientos; presentar al gobernador o directamente al Gobierno de la Nación cualesquiera proyectos que la diputación considerara convenientes para el desarrollo de la isla, pero excluyendo de esta vía a las cuestiones políticas; proponer en terna al gobernador los cargos ecle-

siásticos.

Además los artículos 4 y 5 establecían el derecho de este organismo a ser consultado por el Gobierno en cualquier materia de carácter fiscal y financiero que afectara a la colonia, así como a proponer al gobernador la modificación total o parcial del sistema impositivo.

Finalmente, aunque se retiraba el párrafo relativo a las facultades de índole legislativa de la diputación, el artículo 7 reconocía a este órgano la facultad de dictar disposiciones de carácter general y obligatorio para toda la isla, condicionada a la aprobación de las Cortes.<sup>89</sup> Si bien se entendía que dichas disposiciones no podrían exceder un carácter puramente administrativo.

El Poder Ejecutivo residiría en una autoridad civil que, en caso de rebelión o guerra, resignaría el mando en el jefe militar de la isla. Éste habría de gobernar asistido por la Junta de Autoridades, que podría reclamar, cuando lo estimase oportuno, el restablecimiento de la autoridad civil y de los derechos individuales garantizados por el Título I de la Constitución.<sup>90</sup> El gobernador presidiría sin voto, salvo en caso de empate, la diputación provincial, recaudaría los impuestos correspondientes al presupuesto de gastos general, dirigiría la fuerza pública y podría suspender los acuerdos de la diputación provincial en los



casos establecidos por la Ley. Por otra parte, el art.17 reproducía las restricciones relativas a la libertad de asociación y enseñanza contempladas en el Proyecto Becerra.<sup>91</sup>

El Título III reconocía el derecho de la colonia a enviar diputados y senadores a la Península en la misma proporción que se estableciera para la metrópoli. Con ello, la Comisión resolvía en sentido progresista la polémica relativa al desigual grado de representación de los territorios ultramarinos en las Cámaras metropolitanas, si bien el Proyecto dejaba determinar a una futura ley electoral si la población esclava era o no computable a efectos del cálculo de los representantes que correspondían a la colonia.<sup>92</sup>

A su vez, el art.11 establecía la competencia de los Cuerpos Legisladores en materia presupuestaria, privando a la diputación de la principal función que el Proyecto Becerra le había asignado: la elaboración del presupuesto colonial.

El único aspecto en donde la Comisión enmendó en sentido expansivo el proyecto de ley presentado inicialmente por Becerra, fue el que hacía referencia a la ampliación del cuerpo electoral a aquellos que, pese a no saber leer o escribir, pagaran un mínimo de ocho pesos de contribución directa.

En conjunto, puede afirmarse que el contenido global de las modificaciones introducidas por la Comisión en el Proyecto Becerra tuvo un carácter marcadamente restrictivo, sobre todo en aquellos aspectos relativos al diferimiento de la aplicación de las reformas a la colonia y a la marginación de la diputación isleña del proceso de elaboración de los presupuestos de la colonia. Este carácter sería consecuencia del intento de consensuar con el lobby antirreformista la reforma del régimen colonial en Puerto Rico.

Sin embargo el Proyecto de la Comisión tampoco llegó a ser aprobado y las Cortes se disolvieron en diciembre de 1870 sin que se hubiese discutido la versión modificada de la Constitución que se hubiera hecho extensiva a Puerto Rico.

En este sentido, las repetidas interpelaciones de los diputados puertorriqueños instando al Gobierno a cumplir sus compromisos no tuvieron otro efecto que la promesa de Moret de la extensión de la Constitución a la colonia sería abordada durante el siguiente período de sesiones.<sup>93</sup>

Creemos que ello se debió a que la aprobación de la nueva Ley Provincial metropolitana en el verano de 1870 brindó al Gobierno Prim la posibilidad de llevar a cabo la reforma del régimen político-administrativo de las Antillas por medio de un decreto, sin necesidad de replantear en su conjunto el estatuto

jurídico-político de las mismas. Extremo que hubiera supuesto la discusión de un proyecto de Constitución específico para la colonia sobre la base de la modificación del Texto de 1869.

Con ello, el Gobierno buscaba evitar una nueva confrontación política, en un momento en que ésta podría haber supuesto la ruptura del consenso político en torno al problema suscitado por la candidatura Hohenzollern al trono de España.

Como consecuencia de la actitud dilatoria del Gobierno en esta cuestión y de la aprobación de una Ley Provincial para la isla en agosto de 1870, que obviaba la extensión de la Constitución a Puerto Rico, los diputados reformistas llegaron a cuestionar el sentido de los artículos 108 y 109, obligando al ministro de Ultramar a reconocer que dichos artículos obligaban al Gobierno a hacer extensiva la Constitución a las provincias de Ultramar, así como a presentar una ley especial para Filipinas.<sup>94</sup>

**El nuevo marco político-administrativo puertorriqueño: la Ley Provincial de 28 de agosto de 1870.**

La resistencia frontal del bloque conservador a extender a Puerto Rico una versión modificada de la Constitución del Estado, determinó que el Gobierno Prim aprovechara la oportunidad que le brindaba la aprobación del nuevo modelo territorial metropolita-

no, establecido en la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870, para afrontar la reforma del régimen político-administrativo de Ultramar a través de una legislación de rango menor.

En este sentido, el 28 de agosto, el ministro de Ultramar emitió un Decreto que extendía a Puerto Rico la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870.<sup>95</sup> Ello no se hizo sin modificar una serie de aspectos de esta Ley, con el objeto de dotar de una mayor descentralización a la administración provincial de la colonia.

El Decreto de 28 de agosto no hacía más que desarrollar los arts.99 y 108 de la Constitución de 1869, relativos respectivamente a las funciones concedidas a la diputación provincial y a la obligación de extender a Ultramar, con las debidas modificaciones, las leyes orgánicas que desarrollaran para la metrópoli los distintos preceptos constitucionales.

La acción del ministro no era producto de una súbita preocupación por cumplir los mandatos constitucionales en esta materia, sino que respondía a un intento de aplacar la creciente contestación a la política dilatoria del Gobierno desde los sectores políticos favorables a una reforma inmediata del régimen colonial de Puerto Rico sin suscitar la oposición de los sectores opuestos a la aprobación de un marco constitucional específico para la colonia, que pudiera condicionar el debate sobre la

esclavitud.

Este extremo es patente en el hecho de que la Ley de Organización Municipal, obra de Nicolás María Rivero, aprobada por las Cortes en junio de ese año, establecía en su 4 disposición transitoria que "se aplique la Ley desde luego á la provincia de Puerto Rico con arreglo á los proyectos de Constitución y de Ayuntamientos de la misma",<sup>96</sup> sin que el Gobierno se hubiera sentido obligado a cumplir dicho mandato hasta diciembre de 1872.

La Ley Provincial, extendida a la colonia por un Decreto de 28 de agosto de 1870, regulaba las funciones de la diputación provincial y del Gobernador Superior Civil.

La diputación provincial estaría compuesta por un diputado por cada 25.000 habitantes, elegidos, como en la Península mediante sufragio universal, y renovados cada dos años. El Decreto exceptuaba del carácter de diputado provincial a aquellas personas que, de una u otra forma, estuviesen relacionadas con el Estado o que se encontrasen involucradas en pleitos sobre los que no se hubiese dictado sentencia definitiva.

Ello constituía una concesión a los sectores liberales de la isla, ya que el bloque antireformista tenía uno de sus principales pilares en la Administración periférica. En este sentido, el Decreto privaba de la posibilidad de formar parte de la diputación a todos los funcionarios en activo, salvo que cesaran

en sus cargos durante un período de dos años.

Otra novedad importante estaba constituida por la posibilidad de celebrar reuniones extraordinarias por acuerdo de la Comisión Permanente de la propia Diputación y no, como sucedía en la metrópoli, por mandato exclusivo del Gobierno o del Gobernador Superior.<sup>97</sup> Si bien, el Decreto concedía al Ejecutivo la potestad de suspender dichas reuniones, si entendía que eran contrarias al orden público.

Mayor relevancia revestía la creación del cargo de vicepresidente, que reunía todas las atribuciones propias del presidente en las diputaciones provinciales de la Metrópoli. Con ello Moret pretendía otorgar a la diputación puertorriqueña mayor autonomía administrativa, ya que en la colonia la diputación era presidida por el Gobernador, como representante directo del poder Ejecutivo. En este sentido, el Decreto creaba una Comisión Permanente, compuesta por el vicepresidente y cinco comisarios, cada uno de los cuales estaba encargado de ejecutar la política de la diputación en uno de los siguientes sectores de actividad: Instrucción, Beneficencia, Administración local, Hacienda y Gracia y Justicia.<sup>98</sup> Estos comisarios constituían el remedo de un Ejecutivo colonial, si bien su función era la de meros ejecutores de la política estatal a nivel provincial, en tanto que el Gabinete colonial contemplado en algunos de los proyectos autonómicos ejecutaba las disposiciones emanadas de un Cuerpo Legislativo

colonial.

El Proyecto aunque ampliaba de forma importante las competencias atribuidas a la diputación puertorriqueña no implicaba delegación legislativa de ningún tipo por parte de las Cortes metropolitanas. En este sentido, el Proyecto Moret limitaba las competencias de la diputación provincial a desarrollar, a través de una legislación de rango inferior, las disposiciones aprobadas por las Cortes en relación con las materias cuyo desarrollo se encomendaba a este organismo, sin que existiera ningún tipo de delegación legislativa por parte de las mismas.

El Gobernador Superior Civil era el máximo representante del Gobierno en la colonia y, como tal, actuaba como delegado del Estado en las corporaciones locales. Nombrado y separado directamente por el Gobierno metropolitano, sus atribuciones eran prácticamente las mismas que le asignaba el Proyecto de Ley de Constitución para Puerto Rico presentado por la Comisión de las Cortes.

En este aspecto el Decreto de Moret introducía tan solo una modificación importante respecto al proyecto precedente, en cuanto a que contemplaba la existencia de una serie de mecanismos de control por parte del Gobierno de la metrópoli y de la diputación provincial sobre la acción del Gobernador. Mecanismos que tenían por objeto evitar que el gobernador se extralimitara en

el ejercicio de sus funciones.

En primer lugar, el art.16 establecía la obligación del Ministerio de Ultramar de supervisar que todas las disposiciones emitidas por el Gobernador eran acordes al interés público general.

Por otra parte, el art.13 disponía la derogación de aquellas disposiciones que no se tramitaran conforme a los cauces establecidos legalmente para ello, aún en el caso de que el Ministerio de Ultramar entendiera que dichas derogaciones fueran contrarias al interés general.

Finalmente, los arts.17 y 18 del Decreto establecían un mecanismo para suspender aquellos actos del Gobernador que supusieran la vulneración de los derechos reconocidos por la Constitución. En este sentido, el Decreto Moret confería un importante papel a los tribunales como garantes de los derechos públicos y privados de los habitantes de la colonia. De manera que, en los casos en que dichos actos afectaran a derechos adquiridos por terceros en función de leyes, reglamentos, disposiciones administrativas anteriores o de un título civil, los interesados podrían iniciar un proceso de anulación en el que la Audiencia de la isla actuaría como Tribunal Contencioso-Administrativo.

Este último extremo parece basarse en las bases 24 y 25 del Informe Político de 1867 y en la Base 7 del Plan Labra-Padial.



Si bien, los proyectos autonómicos citados perseguían con ello la regulación del marco en el que tendría lugar la resolución de los conflictos que pudieran surgir entre las distintas instituciones de la colonia, mientras que el Decreto Moret buscaba simplemente una fórmula para limitar el ejercicio arbitrario de las abundantes prerrogativas concedidas a los gobernadores coloniales.<sup>99</sup>

### **La extensión a Puerto Rico del Título I de la Constitución de 1869.**

En el verano de 1871 se consumaba la fractura del antiguo Partido Progresista. La ruptura de la coalición política que había surgido de la Revolución de Septiembre provocó la aparición de los dos grandes bloques políticos que se turnarían en el poder durante el breve reinado de Amadeo I.

El Partido Constitucional de Sagasta, constituido por una abigarrada mezcla de unionistas y progresistas, tuvo uno de sus principales pilares en el *lobby* antireformista.<sup>100</sup>

Por su parte, el Partido Democrático Radical agrupó a la mayoría de los partidarios de profundizar en la reforma del régimen colonial de Puerto Rico, en un intento de crear un modelo de organización colonial que sirviera de plataforma para un hipotético acuerdo con los separatistas cubanos. En este sentido,

resulta sintomático que los ministros de Ultramar que habían protagonizado los intentos de reforma del régimen puertorriqueño durante el período precedente, Moret y Becerra, formaran parte desde el principio del nuevo partido.<sup>101</sup>

Lógicamente, la alternancia en el poder entre una y otra formación marcaría el ritmo adoptado por la reforma colonial durante este período.

De esta manera, entre junio y octubre de 1871, el Gobierno Ruiz Zorrilla, con Tomás María Mosquera en la cartera de Ultramar, prepararía la extensión a Puerto Rico de la Ley Municipal y del Título I de la Constitución. Sin embargo, la caída del Gabinete Ruiz Zorrilla y su sustitución por un Gobierno hostil a cualquier reforma del régimen colonial impidió que dichos proyectos cobraran estado parlamentario.

Poco después, la extensión de la Constitución a Puerto Rico se convertiría en uno de los principales puntos del programa del Partido Radical. De esta manera, el Manifiesto de 15 de octubre de 1871 incluía entre sus bases programáticas la abolición de la esclavitud, la separación de mandos y la extensión de la Constitución a Puerto Rico.

Con ello, el Partido Radical se mostraba dispuesto a profundizar en el proceso de descentralización de la administración puertorriqueña, iniciado por Moret en 1870, y recuperaba

la antigua aspiración reformista, relativa a la concesión a la isla de un estatuto jurídico-político especial regulado constitucionalmente, propugnando, en tanto se elaboraba éste, la normalización de los derechos políticos en la isla mediante la inmediata extensión a la misma del Título I de la Constitución.

Este programa valió a los radicales el apoyo en bloque de los trece diputados del Partido Liberal Reformista, cuyas firmas figuraron entre las de los ciento cuarenta y un suscribientes del Manifiesto.<sup>102</sup>

Por su parte, el Gabinete de transición de José Malcampo paralizó el proceso de extensión de la Constitución a Puerto Rico. Ello movió a los diputados puertorriqueños Juan Antonio Peralta, Joaquín María Sanromá, Miguel Corchado, Julián Blanco, Juan Hernández Albizu, Luis Padial y Ramón Baldorioty a presentar el 8 de noviembre de 1871 un proyecto de ley para declarar en Puerto Rico la vigencia de la Constitución de 1869.<sup>103</sup>

La iniciativa de los diputados antillanos denunciaba el reiterado aplazamiento de la discusión del Proyecto de Ley de Constitución para Puerto Rico, presentado por la Comisión de las Cortes el 5 de mayo de 1870. El Proyecto constaba de cuatro artículos, que, en conjunto, declaraban vigente en la colonia la Constitución de 1869, con ligeros retoques relativos al cuerpo electoral y a la religión católica.<sup>104</sup> El art.4 establecía que la

presente Ley pasaría a formar parte de la Constitución de la Monarquía, con lo que su reforma quedaba sujeta a lo establecido para el conjunto del Texto de 1869 por los arts.110, 111 y 112.

Tras un breve debate, la propuesta de los reformistas puertorriqueños fue rechazada por una Cámara dominada por los constitucionales, pero obtuvo el respaldo de los radicales, que, a lo largo de los últimos meses de 1871, adoptaban una actitud cada vez más militante respecto a la cuestión colonial, hasta el punto de hacer de la misma uno de los principales temas de debate político.

Paralelamente, la postura de determinados sectores reformistas se fue radicalizando hasta llegar a plantear abiertamente la extensión a Cuba de las reformas propuestas para Puerto Rico, si bien condicionando este extremo al final de la insurrección en la isla.<sup>105</sup> En este sentido, determinados sectores del radicalismo llegaron a sostener la necesidad de una integración plena de las colonias en la metrópoli. Postura sostenida por Rivero en un multitudinario mitin radical, celebrado en el Circo Price el 28 de noviembre:

"Es mi deseo que las colonias sean verdaderas provincias españolas, pero que el pabellón de Castilla ondee siempre en ellas. Siempre he defendido esto, y me tomo la libertad de observar que yo fui el primero que levantó la bandera de la perfecta asimilación de aquellas posesiones, en el sentido político y administrativo, con las demás provincias de nuestro país. Pero, señores, por la misma razón que amo a los habitantes de aquellas colonias como hermanos,

quisiera verlos en el goce de las mismas libertades y los mismos derechos que aquí hemos conquistado con tanto trabajo".<sup>106</sup>

Mientras tanto, la oposición monárquica al Partido Radical Democrático vertebraba una alianza en torno a la cuestión de las reformas ultramarinas. En este contexto, a lo largo de diciembre de 1871 tuvo lugar la creación en las principales ciudades del país de los Círculos Hispano-Ultramarinos. Estos Centros constituían la máxima expresión organizativa alcanzada a lo largo de su historia por el lobby colonial antireformista.<sup>107</sup> El de Madrid, constituido el 13 de diciembre bajo la presidencia del marqués de Manzanedo, aglutinaba en su seno a los principales dirigentes alfonsinos, así como a los antiguos montpensieristas y progresistas integrados en el Partido Constitucional.<sup>108</sup>

El desarrollo de la pugna entablada entre ambos sectores del espectro político conservador para obtener el apoyo de la oligarquía conservadora hispano-antillana, ha sido ampliamente abordado por M. Espadas.<sup>109</sup> En este sentido, la influencia de los Centros Hispano-Ultramarinos sobre los sectores políticos situados a la derecha del Partido Radical fue absoluta. De ahí que el Gobierno formado por Sagasta el 21 de diciembre, con Juan Bautista Topete en la cartera de Ultramar, respondiera plenamente a la política defendida por los Centros.

La caída del Gabinete de Sagasta en mayo de 1872, a

consecuencia del escándalo derivado de las transferencias ilegales de fondos del Ministerio de Ultramar al de Gobernación, reactivaba el planteamiento de la extensión de la Constitución a Puerto Rico.

El intento de constitución de un nuevo Gobierno constitucional en torno al general Serrano hubo de afrontar desde el primer momento la oposición de radicales y republicanos. De manera que, a los pocos días de constituirse el nuevo ministerio, la oposición radical presentaba una enmienda al Proyecto de Contestación al Mensaje de la Corona.<sup>110</sup> En dicha enmienda, que no llegó a ser discutida, se criticaba la actitud del Gobierno al supeditar el planteamiento de cualquier reforma colonial al final de la insurrección cubana:

"En tanto llega el anhelado día de la paz en la grande Antilla, la Cámara cree que deben cumplirse los compromisos de honor, contraídos por la Revolución de Septiembre llevando á Puerto Rico las reformas á que se refiere el art. 108 de la Constitución vigente...".<sup>111</sup>

El Partido Radical hizo de este tema uno de los puntales de su oposición al Gobierno de Serrano, solicitando repetidamente en las Cortes la continuación de las reformas del régimen colonial de Puerto Rico iniciadas en 1870.<sup>112</sup>

La división del bloque constitucional provocó el fallido intento de Serrano para disolver las Cortes y obtener una nueva mayoría. Rechazada esta posibilidad por Amadeo I, Serrano hubo

de dimitir, tras lo cual el Rey encomendó a Manuel Ruiz Zorrilla la formación de un gabinete radical.

El Partido Radical, presionado por su propia prensa, se apresuraría a emprender el programa de reformas coloniales que había sostenido en la oposición, pese a las enormes presiones del *lobby* antireformista.<sup>113</sup>

Coincidimos con Piqueras en que las razones de esta postura habría que buscarlas, en última instancia, en la necesidad del radicalismo de competir por el espacio político de izquierda frente a las corrientes emergentes del republicanismo.<sup>114</sup> En este sentido, el Partido Radical hubo de recuperar como objetivo político algunas de las promesas básicas de la Revolución de Septiembre, cuyo incumplimiento erosionaba la base social de apoyo a este partido.<sup>115</sup> Pero para poder abordar dichas cuestiones era necesario poner antes fin a la guerra colonial, el "cáncer de la Revolución de Septiembre" según la conocida cita de R. Carr.<sup>116</sup>

Ante el fracaso de una solución militar a la altura de 1872, los dirigentes radicales optaron por tratar de llegar a un acuerdo con los sectores separatistas más moderados, para el cual era necesario disponer de un modelo colonial aceptable para dichos sectores: el nuevo régimen jurídico-político que se pretendía establecer en Puerto Rico.

En este contexto, el 12 de octubre se extendía a las

Antillas el Código Penal, el 14 de diciembre, el Gobierno presentaba a las Cortes un Proyecto de Ley Municipal para Puerto Rico y anunciaba la presentación de un proyecto de ley que extendía el Título I de la Constitución a Puerto Rico, en tanto tenía lugar la redacción de un estatuto jurídico-político especial para Puerto Rico regulado constitucionalmente.

Toda esta actividad suscitó un recrudecimiento de la oposición del *lobby* colonial, que el mismo día emitía una nota manifestando su oposición frontal al Gobierno en los veintinueve periódicos de Madrid agrupados en la Liga contra el Filibusterismo y la Internacional.

Sin embargo, la presión conservadora no disuadió al Gabinete radical, en el que el enfrentamiento entre los sectores partidarios del reformismo colonial y la facción favorable a ralentizar las reformas coloniales, ante la amplitud de la oposición suscitada, se saldó con una clara victoria de los primeros. Ello provocaría el desplazamiento de los sectores más tibios del radicalismo. La expresión de este proceso fue la crisis ministerial del 18 de diciembre, como resultado de la cual el propio ministro de Ultramar, Eduardo Gasset, partidario de paralizar el proceso reformista, abandonaba el Gabinete, siendo sustituido por el abanderado de las reformas coloniales, Nicolás María Rivero.

Desde finales de diciembre los radicales comenzaron a recurrir de forma creciente a la agitación callejera para apoyar



su posición durante los debates parlamentarios. El Círculo Radical de Madrid, a través de su control del Ayuntamiento de la capital, se mostró especialmente activo. Este extremo, unido a las llamadas apenas disimuladas del *lobby* antireformista al ejército para que salvara la unidad nacional, desembocó en una radicalización del debate político.

En este sentido, el Manifiesto de la Liga Nacional, protestando contra las reformas presentadas por el Gobierno en el Parlamento y profiriendo veladas amenazas contra los parlamentarios que apoyaran el mismo, fue respondido por el Círculo Radical con la celebración de una multitudinaria manifestación el 13 de enero en Madrid tras la cual tuvieron lugar diversos desórdenes.

Como ha señalado L. Gutiérrez, la determinación del Gobierno no dejaba a los sectores beneficiarios del pacto colonial más salida que un golpe de estado.<sup>117</sup> En este contexto, tres días después de los sucesos de Madrid, Serrano exponía al monarca en una entrevista la preocupación que existía en amplios sectores del ejército por el desarrollo de la política colonial. Poco después, con motivo del conflicto entre la Corona y el Gobierno originado por la crisis de los artilleros, otro de los militares ligados al *lobby* colonial, el general Gutiérrez de la Concha, antiguo gobernador de Cuba y primer ministro de Ultramar, proponía infructuosamente al Rey la ejecución de un golpe de

estado.

La abdicación de Amadeo y la proclamación de la I República impidieron que los proyectos de reforma de régimen colonial de Puerto Rico planteados por el Gabinete Radical en su última etapa fueran aprobados.

El nuevo régimen republicano adoptaría una actitud ambigua hacia las colonias, en la que se entrelazaron diferentes modelos de acción.

Por una parte, el sector federalista desarrolló una política colonial que tenía por objeto la plena integración de las colonias en el Estado español. La fórmula empleada consistía en el reconocimiento de Cuba y Puerto Rico como dos de los estados federados integrantes de la República Federal Española. Ello permitía aunar la concesión de la autonomía demandada por las Antillas con la plena integración de dichos territorios en el Estado español, sin que fuera preciso conceder un estatuto jurídico-político particular a los mismos. Dicha política se impuso tras la proclamación el 8 de junio de la República Federal y la inclusión de Cuba y Puerto Rico como entidades estatales en el Proyecto de Constitución de la República Federal Española, presentado a las Cortes el 17 de julio. El fracaso del proyecto federal arrastraría a la política antillana ligado al mismo.

Por otra parte, los gobiernos republicanos continuaron desarrollando la política asimilista iniciada en 1870. En este sentido, mientras se discutía el nuevo Texto Constitucional, una comisión de las Cortes presentaba el 10 julio un Proyecto de Ley para extender a Puerto Rico el Título I de la Constitución del Estado. Este proyecto, que era una continuación del borrador elaborado en el Ministerio de Ultramar durante los últimos días del Gobierno radical,<sup>118</sup> sería finalmente aprobado el 6 de agosto.<sup>119</sup> Con ello, Puerto Rico perdía su condición de colonia, incorporándose al Estado español como una provincia más del mismo. Provincia cuya administración provincial disfrutaba, sin embargo, de mayores competencias administrativas, a raíz de la vigencia de la Ley Provincial de 28 de agosto de 1870.

Otro proyecto similar presentado por el ministro de Ultramar Suñer y Capdevila, proponiendo la extensión del Título I de la Constitución a aquellas zonas de Cuba no ocupadas por los insurrectos, no llegó a pasar de la fase de presentación de enmiendas a causa de la suspensión de las Cortes el 20 de septiembre.<sup>120</sup>

Creemos que las razones de dicha ambivalencia residen en las diferencias existentes entre los proyectos políticos sostenidos por cada una de las dos grandes tendencias del republicanismo, unitaria y federalista. Diferencias que han sido estudiadas con

carácter general por J.L. Fernández Rua.<sup>121</sup>

Los republicanos federales no creían que la solución al problema planteado por la especial idiosincrasia de los territorios ultramarinos se redujera a la concesión de un estatuto jurídico-político especial, basado en una mayor descentralización administrativa. Lo que constituía el objetivo de los centralistas. En este sentido, para los federales la plena extensión de la Constitución a la colonia no constituía más que la antesala necesaria para el desarrollo de la única fórmula que permitía la integración de los territorios coloniales en el Estado español, en un marco de igualdad con las restantes partes de dicho Estado, respetando al mismo tiempo las particularidades de las sociedades antillanas: la conversión de las colonias en estados dentro de una estructura federal del Estado español.

Curiosamente, la mayoría de los escasos estudios relativos a la política colonial desarrollada durante la I República enfatizan exclusivamente una de estas dos facetas, sin llegar a percibir la existencia de dicha ambivalencia.

En este sentido, M.V. López Cerdón y O. Sanz de Bremond defienden el carácter autonomista de la política colonial republicana. Extremo que solo puede hacerse extensivo a determinados sectores federales durante el período anterior a junio

de 1873. Por otra parte, dichos autores no llegan a establecer diferencias entre los objetivos políticos perseguidos por los federalistas y las políticas realmente aplicadas por los unitarios a lo largo de la mayor parte del período.<sup>122</sup> Por su parte, J. Conangla, pese a percibir la evolución experimentada por las tesis federales respecto a la cuestión colonial, no parece ser consciente de que las reformas efectuadas por los gobiernos republicanos en las Antillas a lo largo de 1873 deben inscribirse dentro de los parámetros de la política asimilista, constituyendo una continuación del asimilismo reformista desarrollado desde 1870.<sup>123</sup> Tan solo, I. Roldán ha hecho referencia más recientemente a la existencia de dos políticas hacia Cuba, por parte de los gobiernos republicanos del período: una asimilista y otra federalista, si bien no llega a analizar las características revestidas por cada una.<sup>124</sup>

#### **B) LAS COLONIAS EN LOS PROYECTOS DE ORGANIZACIÓN FEDERAL DEL ESTADO (1872-1873).**

El carácter abrumadoramente centralista del liberalismo español fue una de las principales problemas que enfrentaría el proyecto de Estado-Nación liberal. El proyecto liberal se caracterizó por la falta de fórmulas que pudieran constituir un

cauce adecuado para las demandas de los diferentes particularismos existentes en un Estado, como el español, heredero de una amalgama de territorios con personalidad propia, cuyo principal vínculo de unión fue la pertenencia patrimonial a una misma Corona.

Este hecho afectó en primer lugar a aquellos territorios que, pese a un siglo de homogeneización borbónica, habían logrado conservar parte de su primitiva autonomía.

En este sentido, como ha señalado C. Marichal, el movimiento carlista respondería, en gran medida, a la expresión de un difuso sentimiento particularista vasco-navarro articulado en torno a la cuestión de los fueros.<sup>125</sup>

Desde esta misma óptica, la consolidación en las Antillas de una conciencia nacional, a lo largo del siglo XIX, sería consecuencia del fracaso del proyecto liberal, a la hora de encontrar una fórmula aceptable para integrar a los territorios coloniales dentro del nuevo Estado-Nación. Máxime, cuando la especial idiosincrasia de estas sociedades, su distanciamiento geográfico y el relativo grado de autonomía disfrutada *de facto* a lo largo de toda su historia habían contribuido a crear un sentimiento particularista muy desarrollado. La emancipación de la mayoría del imperio colonial puso un brusco final a dicha autonomía. A ello se unió el creciente desequilibrio de las relaciones económicas establecidas con la metrópoli. Desequili-

brio derivado de la incapacidad del Estado liberal español para asumir el papel de metrópoli económica, que el rápido crecimiento económico de estos territorios demandaba.

En este sentido, la conservación de los territorios ultramarinos solo podía afrontarse desde la concesión de un estatuto particular a los mismos, basado en una amplia autonomía, o desde la plena integración de dichos territorios dentro de una estructura estatal de carácter federal, que resolviera de una forma global el problema planteado por todos los particularismos latentes en el Estado español. Los federalistas supieron comprender esto. Y ello es lo que otorga a su pensamiento y a sus proyectos políticos una importancia que trasciende el limitado margen cronológico en el que dichos proyectos tuvieron posibilidades reales de ser aplicados.

#### **El Proyecto Salmerón-Chao y el establecimiento de una asociación transitoria con las colonias.**

El primer proyecto sistemático de organización federal del Estado fue presentado a la III Asamblea del Partido Federalista en febrero de 1872 por Nicolás Salmerón y Eduardo Chao.<sup>126</sup>

El Proyecto Salmerón-Chao constaba de 62 bases distribuidas en 5 títulos. El Título IV del mismo exceptuaba a las colonias del marco federal contemplado para todo el Estado, haciéndolas

objeto de un estatuto especial.

En esta línea, el Proyecto consignaba un régimen jurídico-político particular para las colonias, a las que, más que incluir, se asociaba con carácter temporal al Estado federal español. En este sentido, la base 57 establecía la tutela temporal de la metrópoli sobre dichos territorios hasta que éstos alcanzaran su madurez política.

No obstante, aunque en dicha base se reconocía el derecho de las colonias a constituir estados independientes en un futuro, en la práctica se difería *sine die* el ejercicio de este derecho, desde el momento en que se conferiría a las Cortes de la metrópoli la responsabilidad exclusiva de determinar el momento en el que aquellos territorios habían alcanzado dicha madurez. Por otra parte, el Proyecto no definía explícitamente que condiciones habían de reunir las colonias para ser independientes, con lo cual dejaba al arbitrio de la metrópoli su determinación. En este sentido, la base 57 reviste más bien el carácter de una declaración de principios que de un instrumento concreto para que las colonias accedieran a la independencia, como se puede deducir de su enunciado:

"España reconoce no tener propiedad ni dominio sobre sus colonias.

Ejerce una tutela temporal cuyo término fijaran oportunamente las Cortes".<sup>127</sup>

En tanto llegaba dicho momento, el Proyecto de Constitución



Salmerón-Chao concedía una imprecisa autonomía a estos territorios, en cuanto a que supeditaba los límites de dicha autonomía a los estatutos y leyes orgánicas elaborados por el Gobierno y revisados por las Cortes.

Paralelamente, siguiendo una línea de actuación que posteriormente sería adoptada por los autonomistas antillanos, las bases 58 y 59 extendían a las colonias los derechos fundamentales contemplados en el Título I del Proyecto, concediendo a los habitantes de los territorios ultramarinos la condición de ciudadanos de pleno derecho del Estado español.

Por otra parte, la base 59 trataba de establecer un mecanismo de garantía para las colonias frente a las exigencias tributarias de la metrópoli, limitando éstas a los gastos derivados de la defensa de la isla. Consideramos que con ello se atribuía a las futuras instituciones autonómicas de la colonia la potestad de establecer su propio presupuesto de gastos e ingresos.

Sin embargo, el Proyecto apenas precisaba más en relación con el carácter y los límites del modelo de organización autonómico que debía ser implantado en las colonias.

De lo anterior, podemos deducir que el Proyecto Salmerón-Chao establecía con carácter general un modelo autonómico de organización colonial, sin llegar a determinar las caracte-

rísticas concretas que habría de revestir el mismo. En cuanto a que se remitía esta cuestión al desarrollo posterior del Título IV de la Constitución por la legislación orgánica emanada de las Cortes. El Proyecto reproducía en este punto el confuso reparto de competencias entre la Federación y los estados miembros consignado en su Título II.

Ello permite considerar al Proyecto Salmerón-Chao más un borrador preparatorio, con el carácter de una declaración general de intenciones, que un verdadero proyecto de Constitución que contuviera las directrices básicas para el desarrollo de una futura política colonial republicana.<sup>128</sup>

En este sentido, creemos que hacia 1872 el movimiento federal español no había adoptado aún una política definida frente a la cuestión colonial. Como consecuencia de esta indefinición, el Proyecto de 1872 planteaba un modelo de organización para los espacios coloniales ajeno por completo a la doctrina federal y perteneciente a otra escuela de pensamiento político relativa a la estructura del Estado: la fórmula autonómica.

El carácter temporal de la relación asociativa establecida entre el Estado Federal metropolitano y los entes autónomos coloniales refuerza esta tesis, en cuanto a que parece basado en la fórmula asociativa desarrollada por Gran Bretaña en sus relaciones con Canadá a partir de la *British North America Act*

de 1867.

## **Las colonias en el Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 17 de julio de 1873.**

Hemos visto como los republicanos unitarios desarrollaron durante la I República una política colonial asimilista de carácter reformista, que constituía la continuación de los proyectos políticos ensayados por el régimen liberal desde 1869.

Dicha política estuvo dirigida a la creación de un estatuto jurídico-político particular para Puerto Rico, basado en la extensión de los derechos políticos existentes en la metrópoli y en la configuración de un marco político-administrativo territorial más descentralizado que el metropolitano. Este extremo pretendía solucionar satisfactoriamente el problema originado por el particularismo de las sociedades antillanas.

En este marco tuvo lugar la extensión a Puerto Rico del Título I de la Constitución del Estado, al tiempo que comenzaba a discutirse una posible extensión del mismo a aquellas zonas de Cuba no afectadas por la insurrección.

Frente a dicha política, continuación de la estrategia diseñada por los radicales entre 1871 y 1872, los republicanos federales, inicialmente cercanos a la autonomía, plantearon una

nueva fórmula que pusiera fin necesariamente a la cuestión antillana. Dicha fórmula conjugaba una total integración de las colonias en el marco del Estado español, en cuanto a que no admitía construcciones jurídico-políticas diferentes para ningún territorio dentro del mismo, con el máximo respeto posible a las características particulares de cada territorio, en razón de su historia, su situación geográfica, sus condiciones económicas o su composición social.

Sin embargo, aunque la doctrina federal tenía en España una dilatada trayectoria, que arrancaba de la década de los treinta, la aplicación de dicho sistema a las colonias no se planteó abiertamente hasta mediados de julio de 1873, en plena eclosión del movimiento federal.

Ello explica que el Proyecto de Constitución Federal presentado a la III Asamblea del Partido Federalista en febrero de 1872 exceptuara a los territorios coloniales de la estructura federal del Estado, introduciendo una fórmula autonómica de carácter asociativo, no por vaga menos cercana al modelo de relación establecido entre Gran Bretaña y Canadá.

Asimismo, el confusionismo que presidía la acción del Gobierno republicano hacia las colonias explicaría que las políticas coloniales de distinto signo, preconizadas por federales y unitarios, se simultanearan durante el primer Gobierno de Pi y que aún el 19 de junio el ministro de Ultramar, José

Cristóbal Sorní, comunicara al gobernador de Cuba, general Piel-tain, la disposición del Gobierno a cumplir "el solemne compromiso de asimilar las provincias de Cuba y Puerto Rico a las de la Península".<sup>129</sup>

Sin duda la necesidad de Pi de llegar a un acuerdo con el sector "intransigente" del federalismo debió pesar en la extensión del programa federal a las colonias antillanas en julio de 1873. Sin embargo, probablemente peso más la presión de los diputados federales puertorriqueños, dirigidos por Julián Acosta, que amenazaron con abandonar la Asamblea y unirse al aún incipiente movimiento cantonal.

En este marco, la Asamblea Constituyente reunida a principios de julio rechazaba el Proyecto Salmerón-Chao por considerarlo excesivamente centralista. Desde mediados de junio, la Comisión Permanente de las Cortes discutía éste y otros proyectos sin llegar a decidirse por ninguno. Ello provocó la apresurada realización de un nuevo proyecto, cuya redacción final fue llevada a cabo por Emilio Castelar pocas horas antes de ser presentado a las Cortes. Dicho proyecto extendía el marco de la organización federal del Estado a las colonias Antillanas.

#### **El Proyecto federal de 1873 en la Teoría española del Estado.**

El federalismo español, como proyecto de organización del Estado, se sustentaba ideológicamente en dos conceptos comple-

mentarios: los de pacto y Federación.

Para el principal ideólogo federal e inspirador directo del Proyecto de Constitución de 1873, Francisco Pi y Margall, el pacto sería el origen legítimo de todas las relaciones jurídicas establecidas entre los hombres. Desde el nivel más elemental de dichas relaciones - aquellas asociaciones establecidas con carácter personal, familiar o grupal - a las relaciones jurídicas más complejas, es decir a aquellas que afectan a la propia existencia de los estados y a las relaciones establecidas entre estos. En este último sentido, el líder federal consideraba que el Estado español solo podría articularse a partir del solemne y espontáneo consentimiento de los diferentes territorios que lo integraban para federarse, en torno a una serie de objetivos comunes, y bajo las condiciones estipuladas en una Constitución, cuya aceptación por la totalidad de las partes constituiría la expresión formal de dicho pacto.<sup>130</sup>

De la aplicación de esta noción a la Teoría del Estado surge el concepto de Federación. En este sentido, la Federación sería el modelo de organización política resultante del pacto sinalagmático establecido libremente entre diferentes territorios para constituir un Estado. Ello hacía a la Federación heredera de la totalidad de los pactos que, a diferentes niveles, habían ido

configurando estratos de organización socio-territorial cada vez más complejos hasta llegar al nivel estatal.<sup>131</sup>

De ahí que las tesis federales sostenidas por el Proyecto de 1873 contemplaran la existencia autónoma de tres niveles dentro del Estado: el municipal, el regional-estatal y el federal. Cada uno de los cuales tenía una legitimidad propia, emanada de los diferentes pactos de los que procedía. La regulación de las relaciones entre los tres niveles sería una de las funciones básicas de la Constitución. La protección de los derechos básicos del individuo, que se encontraban en la base de todas las relaciones jurídicas pactadas entre los hombres, constituiría la otra función primordial del Texto Constitucional.

#### **El modelo de organización política de los estados federales de Cuba y Puerto Rico en el Proyecto de Constitución de 1873.**

El Proyecto de Constitución Federal del 17 de julio de 1873 fue redactado por una Comisión de la Asamblea Nacional, encabezada por Emilio Castelar y Eduardo Palanca, si bien el Texto Constitucional respondía a la inspiración de Francisco Pi y Margall. Estaba constituido por 117 artículos divididos en 17 títulos.<sup>132</sup>

El art.1 reconocía a Cuba y Puerto Rico como dos de los estados integrantes de la República Federal Española.<sup>133</sup>

No sucedía lo mismo con las restantes colonias españolas, ya que el art.2 sancionaba el carácter colonial de los territorios de Asia y Africa, remitiendo una hipotética configuración de los mismos como estados federados de la República Federal Española a una evolución positiva de dichas sociedades. En este sentido, el art.44 del Título III establecía la base legal para el desarrollo de una política colonial asimilista hacia estas colonias al establecer que, en tanto este proceso no tuviera lugar, dichos territorios serían regidos por un sistema de leyes especiales.<sup>134</sup>

El art.40 del Título III confería genéricamente a los estados federados la totalidad de las competencias sobre aquellas materias que afectaran exclusivamente al ámbito de su extensión territorial. En esta línea, el Título XIII concedía a todos los estados "una completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación".<sup>135</sup>

En sintonía con la misma, el art.93 facultaba a los Cuerpos Legislativos de Cuba y Puerto Rico para aprobar una Constitución propia. Si bien este mismo artículo limitaba la labor de los constituyentes, señalando que dicha Constitución no podría contradecir, en ningún caso, a la Constitución de la República Federal. En este sentido, el art.102 sometía los ordenamientos constitucionales estatales a la aprobación de las Cámaras



federales.

Este extremo implicaba que dichos estados tendrían la facultad de desarrollar cualquier modelo de organización política interna, sin otras limitaciones que las establecidas por el art.95, relativa a la aplicación del sufragio universal en la elección del Ejecutivo y del Legislativo estatales, y por el art.101, cuyo párrafo tercero imponía que las estructuras político-administrativas de cada estado respetaran la separación de poderes establecida en la Constitución.

Con ello, el modelo de organización política de cada uno de los estados federales aparecía estructurado en torno al principio de separación de poderes.

El Legislativo y el Ejecutivo, cualquiera que fuera la forma revestida por los mismos, serían elegidos por sufragio universal, sin ninguna intervención por parte de los órganos federales (arts.94 y 95). El Legislativo asimismo no podría legislar en contra de los derechos individuales consignados en el Título I, de la estructura federal, de la forma de gobierno republicana ni contra la integridad de la República Federal.

Por su parte, el Poder Judicial estaría representado en cada estado por las Audiencias, integradas por jueces de distrito ascendidos a magistrados. (Título X, apartados 5 y 6).

Los arts.95 a 100 del Título XIII concretaban las competencias atribuidas a los órganos estatales. En este sentido, los futuros estados de Cuba y Puerto Rico podrían solicitar empréstitos y emitir su propia deuda pública, regular su propia organización territorial y administrativa, nombrar a sus funcionarios sin intervención alguna del Poder Federal y desarrollar su propia política económica, educativa y de obras públicas, sin otra limitación que la obligación de conservar un instituto de segunda enseñanza por cada una de las antiguas provincias. Asimismo el art.98 confería a los nuevos entes estatales la posibilidad de fundar las universidades y escuelas especiales que estimaran convenientes.

De estas competencias se exceptuaba explícitamente a las fuerzas armadas que, a diferencia de algunos de los proyectos precedentes dirigidos a la formación de una gran confederación hispano-americana, constituían una competencia exclusiva de las autoridades federales. En este sentido, el art.91 establecía que los estados no podrían mantener más fuerza pública que la necesaria para el mantenimiento del orden público en el interior.

Las restantes competencias eran definidas negativamente por el art.96, que otorgaba a los estados integrantes de la Federación una competencia exclusiva sobre todos los asuntos "civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al Poder federal".<sup>136</sup>

Finalmente, el Título XIV condicionaba el modelo político-administrativo desarrollado por cada estado al imponer una amplia autonomía municipal. En este sentido, el art.106 establecía que los municipios tendrían plena autonomía administrativa, económica y política. La elección de las corporaciones municipales se realizaría mediante el sufragio universal. Lógicamente, dada la concepción plural de la soberanía que caracteriza al Proyecto, las competencias atribuidas a la Administración local eran muy amplias.<sup>137</sup>

La estructura de la Administración judicial en cada estado estaba regulada por el Título X del Proyecto. Éste establecía una Administración judicial compuesta por juzgados de distrito, cubiertos por oposición, agrupados, en cada estado, en torno a un órgano judicial superior: la Audiencia. El Proyecto establecía asimismo el carácter colegiado de todos los tribunales y el jurado para toda clase de delitos. Su independencia de los otros poderes estaba garantizada por el art.48.

#### **La estructura y atribuciones de los órganos federales en el Proyecto de 1873.**

El Proyecto de 1873 establecía, junto a los tres poderes tradicionales, un cuarto poder, de carácter moderador, el

denominado Poder de Relación o Presidencial, atribuido al Presidente de la República (art.45).<sup>138</sup> Por su parte, El Poder Ejecutivo descansaba en el Consejo de Ministros, cuyo Presidente era nombrado por el de la República. El Poder Legislativo correspondía a un Parlamento bicameral, en tanto que el Poder Judicial estaba representado por un Tribunal Federal.

El Título V otorgaba a los órganos federales amplias facultades que quedaban excluidas de las competencias transferidas a los distintos estados federados. Entre éstas hay que destacar las siguientes: las relaciones exteriores; la celebración de tratados de paz y de comercio; las declaraciones de guerra (que habían de ser objeto de una ley); las cuestiones relativas a la delimitación e integridad del territorio de la Federación; las fuerzas armadas; Correos; Telégrafos; los ferrocarriles y medios de comunicación en general; la realización de obras públicas de interés nacional; la Deuda Federal; los empréstitos federales; la determinación de las contribuciones y rentas necesarias para el mantenimiento del aparato federal; el establecimiento de códigos generales; las cuestiones relativas a la unidad de la moneda y de pesos y medidas; la gestión de las Aduanas y el establecimiento de aranceles; la Sanidad Pública; la navegación; las cuestiones relativas a montes, minas y canales de riego de interés general; el establecimiento y gestión de una

Universidad Federal y de cuatro escuelas especiales, cuya ubicación sería objeto de una ley; la defensa de los bienes y derechos de la Federación; la conservación del orden público en el interior de la Federación, a través de la declaración del estado de guerra civil y el gobierno de los territorios y colonias de la Federación.

El Presidente de la República Federal constituía la personificación del "Poder supremo y la suprema dignidad de la Nación" (art.82, parr.11). Era elegido para un mandato de cuatro años, prohibiéndose la reelección inmediata (art.81). El alcance de sus atribuciones no está muy bien definido en el Proyecto. J. Sánchez Jiménez, seguramente siguiendo a J.A. Lacomba, atribuye al mismo funciones de carácter legislativo, ejecutivo y judicial. Éstas iban desde la iniciativa para presentar proyectos de ley a las Cámaras Federales y la promulgación de las leyes aprobadas por las Cortes al nombramiento y separación del Jefe del Ejecutivo, pasando por la dirección de la política exterior de la Federación y la concesión de indultos.<sup>139</sup>

Asimismo correspondía al Presidente de la República garantizar las constituciones particulares de los estados federados (art.82, parr.11).

Este esquema mermaba considerablemente las atribuciones del

Poder Ejecutivo al que el art.72. encomendaba, entre otras funciones, vigilar por medio de delegados el cumplimiento de la Constitución y de las disposiciones federales en los distintos estados federados.

Por su parte, el Poder Legislativo federal estaba constituido por un Parlamento bicameral (art.50). El Congreso estaría compuesto por diputados de todos los estados, elegidos por sufragio universal y directo, en proporción de uno por cada 50.000 habitantes (art.51). El Senado tenía un carácter eminentemente territorial. Estaba compuesto por cuatro senadores por cada estado, elegidos en cada caso por el Cuerpo Legislativo del estado federal respectivo (art.152). Las Cortes habrían de renovarse en su totalidad cada dos años, en tanto que una serie de disposiciones, que regulaban su convocatoria y período de sesiones, garantizaban su independencia respecto al Ejecutivo.

En este sentido, el Proyecto federal de 1873 permitía solventar los problemas de doble representación planteados por la aplicación de un sistema autonómico a las colonias. En cuanto a que dicho sistema acentuaba el grado de influencia de los representantes coloniales sobre los de los demás territorios del Estado, ya que, mientras la mayoría de los asuntos relativos a las Antillas eran remitidos a los respectivos legislativos coloniales, los parlamentarios antillanos en las Cortes podían

intervenir en los asuntos que afectaban al resto del Estado. Este extremo dio lugar a un intenso debate político iniciado en 1867 y cuyo análisis corresponde al último capítulo de nuestro trabajo.

Finalmente, el Título X consagraba la existencia de un Tribunal Supremo Federal. Éste estaba compuesto por tres magistrados por cada estado de la Federación. Dichos magistrados solo podían ser removidos por una Comisión, compuesta a partes iguales por miembros del Congreso, del Senado y del propio Tribunal. El Tribunal Federal resolvería los conflictos interestatales y estaba facultado para suspender cualquier ley emitida por el Legislativo que fuera contraria a la Constitución.

**El impacto del Proyecto Castelar sobre los movimientos reformistas coloniales.**

El Proyecto de Constitución Federal de 1870 despertó una gran expectación en las colonias, en donde, desde febrero de 1873, había tenido lugar la aparición de sendos partidos federales.

En el caso de Cuba, la polarización política existente entre peninsulares y cubanos, el control de la Administración colonial

por parte de los primeros y la impunidad con la que desde 1869 actuaban en la isla los cuerpos paramilitares de los "Voluntarios" determinaron el retraimiento de los sectores criollos de clase media en relación a la limitada apertura del sistema político que tuvo lugar en la colonia durante la República.

En este sentido, las pequeñas agrupaciones republicanas formadas a partir de febrero de 1873 estuvieran integradas, casi en su totalidad, por sectores peninsulares de clase media.<sup>140</sup> La constitución de estos grupos fue respaldada por el Gobierno de la metrópoli, que pretendía instrumentalizar a los mismos para obtener el control sobre los principales casinos de la isla. Esta política fue iniciada desde el Ministerio de la Guerra por el general N. Estébanez, que había abandonado la colonia y el ejército en 1871 tras el fusilamiento de los ocho estudiantes de la Universidad de La Habana.<sup>141</sup> El predominio del elemento ultraconservador en estos organismos determinaría el fracaso de este intento y la salida de los sectores republicanos de los casinos para constituir asociaciones políticas independientes.<sup>142</sup>

Dentro de las agrupaciones republicanas de la isla, el núcleo más importante en un principio fue el de los federalistas. A través de su principal medio de expresión, el periódico El Tribuno, los federales hispano-cubanos defendieron a lo largo de 1873 la integración de Cuba como estado federado en la República Federal Española. Para estos sectores la fórmula federal era la



única que podría poner fin a la insurrección. En este sentido, su Programa-Manifiesto del 1 de julio invitaba a los insurrectos a deponer las armas, puesto que el Gobierno se había comprometido a conceder a Cuba la condición de estado en la futura Federación.<sup>143</sup>

En efecto, el art.1 del Proyecto de Constitución Federal, presentado a la Asamblea Nacional el 17 de julio, incluía a Cuba y a Puerto Rico entre los estados integrantes de la futura Federación. Ello proporcionó una temporal relevancia a este grupo, convirtiéndolo en el principal blanco de los sectores conservadores de la colonia, temerosos asimismo de la influencia que el sector federalista pudiera tener sobre las masas obreras y campesinas de la isla.<sup>144</sup> Máxime, cuando el Decreto de 15 de octubre de 1873 suprimía temporalmente las facultades de gobernador en plaza sitiada en aquellos sitios que estuvieran libres de la insurrección con el objetivo de crear las condiciones para el desarrollo de una incipiente vida política en la colonia.<sup>145</sup>

Durante el Sexenio, la temprana incorporación de Puerto Rico a la actividad política metropolitana había permitido la creación de formaciones políticas que representaran los intereses de los sectores reformistas de la sociedad colonial. Por otra parte, la polarización entre peninsulares y criollos era menos acentuada

en esta colonia, como demuestran los estudios relativos tanto a la composición del Partido Liberal Reformista, como a la del Partido Incondicional.<sup>146</sup> Asimismo, el federalismo no era una teoría desconocida para el reformismo isleño. Algunos líderes reformistas puertorriqueños habían estudiado dicha fórmula a principios del Sexenio, como Eugenio María Hostos, quién en diciembre de 1868 había declarado en el Ateneo de Madrid: "soy puertorriqueño, por tanto, soy federalista (...) los lazos de libertad que aún pueden unirnos a España son lazos federales".<sup>147</sup>

En este marco, la acción del Partido Republicano Federal, tras la reconversión del Partido Liberal Reformista al federalismo, no afrontó los problemas que tuvo que soportar su homólogo cubano.

El oportunismo de los reformistas puertorriqueños, firmes aliados de los radicales durante el reinado de Amadeo I, llevó al antiguo Partido Liberal Reformista a reorganizarse como Partido Democrático Federal en marzo de 1873 bajo la presidencia de Julián Acosta.<sup>148</sup> A partir de este momento, los diputados puertorriqueños defenderían en la Asamblea Nacional la construcción de una República Federal que reconociera a Puerto Rico la condición de estado federado dentro de la misma. Dicha fórmula se convertiría en el nuevo objetivo de los reformistas, desplazando durante un tiempo a la autonomía colonial de sus planteamientos. En este sentido, El Progreso, principal órgano de los federales isleños, indicaba respecto a la Federación:

"...forma en nuestro concepto la más perfecta de las democracias porque es capaz de mantener esa misma unión (en ref. a la integridad de la Federación), de combinar y concordar los intereses de los respectivos estados y de representarlos y entenderse en nombre de ellos con las potencias extranjeras".<sup>149</sup>

En concordancia con esta posición, los diputados de Puerto Rico defendieron ante la Asamblea Nacional la adopción de una fórmula federal frente a las tesis más centralistas.<sup>150</sup> E incluso hubo diputados puertorriqueños que apoyaron la revuelta cantonal por estimar que la actuación de la Cámara era excesivamente lenta, como fue el caso del diputado Torres Mendieta, muy criticado en este sentido por sus compañeros.<sup>151</sup>

La trayectoria federal seguida por la totalidad de los parlamentarios puertorriqueños provocó De ahí que tras el golpe de estado de Pavía, la mayoría de los reformistas puertorriqueños siguieran defendiendo una solución federal para Puerto Rico a lo largo de los primeros meses de 1874.<sup>152</sup> Sin embargo, la represión subsiguiente al retorno del gobernador Sanz supondría la extinción del Partido Republicano Federal y el abandono definitivo de los intentos de abordar la reforma de las relaciones establecidas entre las colonias y la metrópoli en el marco de una reorganización global del modelo político del Estado.

**El colapso de la I República y el fracaso de los planteamientos tendentes a otorgar una solución federal a la cuestión colonial.**

Las dificultades internas del régimen republicano impidieron que el modelo de organización federal del Estado pudiera ser llevado a la práctica. Curiosamente, la actitud irresponsable del ala intransigente del Partido Federal contribuiría decisivamente a este hecho.

Desde mediados de junio, conforme se generalizaba la insurrección cantonal en la Península, los diputados pertenecientes al ala izquierda o "intransigente" del federalismo habían ido abandonando la Asamblea Nacional, proceso que culminó con la retirada de la mayoría de este grupo tras el llamamiento efectuado por José María Orense.

El intento negociador llevado a cabo por Pi y Margall mediante la formación de un gabinete de conciliación nacional fracasaba por la presentación de un proyecto de Constitución alternativo. Dicho proyecto, redactado por el diputado Díaz Quintero y apoyado por ocho de los veinticinco miembros de la Comisión Redactora, respondía a la presión de los sectores intransigentes del federalismo, que entendían que el Proyecto Castelar era excesivamente centralista.<sup>153</sup> Este extremo ponía en cuestión el apoyo parlamentario al Gobierno. Presentada la cuestión de confianza, el Gobierno Pi y Margall era derrotado ante

la ausencia de la izquierda parlamentaria.

El poder pasaba a manos del ala unitaria del republicanismo al tiempo que el levantamiento cantonal se generalizaba por todo el país. En este contexto, el Proyecto Castelar solo pudo ser discutido durante la sesión del 8 de agosto. Después, su discusión quedó aplazada, pese a las demandas de los federalistas coloniales, que, en el caso cubano, llegaron incluso a formar una Comisión para que solicitara del Gobierno de la metrópoli la aprobación del Proyecto presentado el 17 de julio.<sup>154</sup>

La sustitución de Nicolás Salmerón por Emilio Castelar al frente de la Presidencia de la República y la suspensión de las sesiones de la Asamblea Nacional hasta enero del siguiente año aplazaban la discusión del Proyecto de Constitución hasta la reapertura de la Cámara. Pese a ello, el 26 de diciembre se produjo un último intento para reunir a la Asamblea Nacional y votar de forma inmediata la Constitución, que fracasó ante la oposición de los ministros más derechistas del Gobierno (Maisonave, Carvajal, Sánchez Bregua y Pedregal).<sup>155</sup>

El golpe de estado de enero de 1874 suponía el ascenso al poder de los sectores identificados con la campaña antireformista de 1872. En este sentido, el mismo no solo ponía fin a las esperanzas de encontrar una solución federal al problema colonial, sino que inauguraba un largo período de inmovilismo en materia colonial. Las consecuencias a largo plazo de dicha

regresión serían graves.

### C) BALANCE DEL PERIODO 1868-1874

La acción del Estado hacia las Antillas durante el Sexenio supuso una ruptura respecto a la política colonial aplicada entre 1837 y 1868.

La Guerra de los Diez Años catapultó al primer plano del debate político la cuestión colonial y constituyó, al mismo tiempo, un obstáculo insalvable para la reforma del régimen colonial cubano. No obstante, los sectores políticos metropolitanos interesados en una rápida resolución de la crisis colonial y favorables a la obtención de un consenso con los sectores descontentos de la sociedad cubana, que facilitara dicho objetivo, intentaron crear en Puerto Rico un nuevo modelo de relaciones entre las colonias y la metrópoli que pudiera servir de marco para una solución a la crisis cubana.

En este sentido, el análisis del debate en torno al estatuto jurídico-político de Puerto Rico durante este período constituyó la principal expresión del reformismo colonial del Sexenio hacia Cuba.

A lo largo del primer semestre de 1869 tuvieron lugar

diversos intentos de convergencia entre los sectores reformistas peninsulares y criollos de la sociedad cubana, dirigidos a conseguir una solución consensuada a la crisis colonial. En el curso de los mismos se planteó la creación de un marco autonómico en las Antillas. Sin embargo, el proceso de polarización de la sociedad cubana determinó el fracaso de dichos intentos y puso de manifiesto el escaso control que el nuevo régimen liberal ejercía sobre esta colonia.

En este marco, la deposición del gobernador Dulce inauguró un período marcado por la pérdida del control efectivo de la metrópoli sobre esta colonia. Sin embargo, ello no es extensivo al caso de Puerto Rico. El rápido aplastamiento del movimiento separatista en esta colonia, pese al escaso nivel de la presencia del Estado en la misma, el carácter marcadamente pactista de la oligarquía boricua, así como la posición marginal ocupada por esta isla dentro del pacto colonial, determinaron que la misma se convirtiera, utilizando palabras de Izard, en un "laboratorio" para el ensayo de una nueva configuración del marco de relaciones entre la metrópoli y las Antillas.<sup>156</sup>

Ello implicó que, a partir de este momento y hasta 1873, la acción de los sectores políticos metropolitanos favorables a la reforma del régimen colonial se circunscribiera necesariamente a Puerto Rico. Si bien, los diferentes modelos de organización colonial ensayados en la isla estuvieron dirigidos, en última

instancia, a la construcción de un marco de relaciones con la metrópoli aceptable para los sectores descontentos de la sociedad colonial en su conjunto.

La debilidad de la oligarquía puertorriqueña determinó la estrategia pactista adoptada por la misma y explicaría su rápido alineamiento con los presupuestos teóricos del asimilismo reformista, tras el rechazo del modelo autonómico planteado para Puerto Rico por los parlamentarios puertorriqueños en octubre de 1869.

En este marco, una de las bases del debate colonial desarrollado durante este período giraría en torno a la concesión a Puerto Rico de un estatuto jurídico-político especial, basado en dos pilares: la aplicación en la isla de un estatuto jurídico especial, a través de la aprobación de un modelo constitucional privativo para la misma, y la implantación de un sistema político-administrativo ampliamente descentralizado, que otorgara a las instituciones provinciales un nivel de competencias más elevado que el detentado por las instituciones peninsulares homónimas. El proyecto presentado por Manuel Becerra en noviembre de 1869 y el proyecto de Constitución para Puerto Rico elaborado por Segismundo Moret a principios de 1870 respondieron a esta política.

Creemos que la actitud reformista del Gabinete Prim, que se



apoyaría en esta cuestión en los "cimbríos" y en el ala izquierda del Progresismo, sectores que posteriormente conformarían el Partido Radical, se debía a la necesidad de resolver la crisis colonial para poder abordar algunas de las reformas que habían sido la base de la Revolución de Septiembre y cuyo incumplimiento suponía el riesgo de un eventual desplazamiento de una parte de las bases populares hacia la izquierda republicana.

Sin embargo, la oposición del lobby colonial y el delicado conjunto de equilibrios políticos, que sustentaba a la heterogénea coalición política que gobernaba el país desde 1868, se conjugaron para impedir que dichos proyectos fueran finalmente aprobados.

Pese a ello, si bien el equipo político de Prim no consiguió reformar de forma global el modelo de relaciones colonia-metrópoli, el Decreto de 28 de agosto de 1870 implantaba en la Pequeña Antilla un modelo político-administrativo más descentralizado, basado en una interpretación expansiva de la Ley Provincial metropolitana.

Tras la muerte de Prim, cuyo papel como promotor del reformismo antillano ha sido poco resaltado, la fractura de la primitiva coalición gubernamental supuso un nuevo impulso para abordar la determinación del estatuto jurídico-político de Puerto Rico. La reforma de la posición de Puerto Rico dentro del Estado español permitía al Gobierno metropolitano ofrecer a los sectores

cubanos descontentos un modelo de organización colonial extrapolable a Cuba. En este marco debe inscribirse la reactivación de la discusión en torno a la elaboración de un Texto constitucional propio para esta colonia, debate que finalmente se saldaría con la extensión del Título I de la Constitución de 1869, que sería llevada a cabo durante la República.

La política colonial desarrollada durante la I República se caracterizó por elementos de continuidad y de ruptura respecto al período precedente.

Por una parte, los gobiernos republicanos continuaron desarrollando la política asimilista de carácter reformista ensayada por el régimen liberal desde 1869, centrada en la concesión a Puerto Rico de un estatuto jurídico-político particular que otorgara a la colonia un régimen político-administrativo descentralizado y los mismos derechos y garantías políticas existentes en la metrópoli. En este marco hay que enclavar la extensión del título I de la Constitución a Puerto Rico y el planteamiento de su extensión al oeste de Cuba.

Por otra parte, los federales, superada la inicial aproximación al autonomismo del Proyecto Salmerón-Chao, propugnaron la concesión de un nuevo estatuto jurídico-político a las Antillas basado en la extensión del proyecto de organización federal del Estado a estos territorios. Este sentido tenía la

inclusión de Cuba y Puerto Rico entre los diversos estados de la República Federal contemplados en el proyecto de Constitución federal presentado a las Cortes el 17 de julio de 1873.

Dicha fórmula permitía compatibilizar el grado de autogobierno exigido por la oligarquía criolla con la pertenencia de estos territorios al Estado español, sin que fuera necesario otorgar a los mismos un estatuto jurídico-político especial. Sin embargo, el hundimiento de la I República supondría el final de dicho proyecto y circunscribiría en el futuro el apoyo a otorgar una solución federal al problema cubano a sectores muy marginales del espacio político de la Restauración.

## 2 EL DEBATE EN TORNO AL ESTATUTO JURIDICO-POLITICO COLONIAL DURANTE LA RESTAURACION (1876-1898).

Entre 1875 y 1898 asistimos a la construcción de un sistema político basado en los elementos formales que caracterizaban a la monarquía parlamentaria británica: el papel moderador atribuido a la Corona, el bipartidismo, la alternancia política, la limitación del papel del ejército a funciones puramente castrenses... El hecho de que el nuevo sistema político vaciara de contenido a la mayoría de los mecanismos sobre los que descansaba el correcto funcionamiento de dicho sistema en Gran Bretaña, como

no deja de señalar J.L. Comellas, no cuestiona la influencia del modelo político británico sobre el nuevo modelo de organización institucional.<sup>157</sup>

Sin embargo, el nuevo sistema político no extendió a las Antillas el modelo de organización aplicado por Gran Bretaña a aquellas de sus posesiones americanas en las que se había desarrollado un sentimiento particularista frente a la metrópoli. Antes bien, la totalidad de los especialistas coincide en señalar que la política colonial española se caracterizó, al menos hasta la década de los noventa, por la acentuación del carácter centralista de la organización colonial y, por consiguiente, por la supresión del modelo de organización descentralizado que se había ido implantando en Puerto Rico durante el Sexenio.

A la hora de explicar este viraje, diversos historiadores han incidido en el protagonismo asumido por algunos sectores del *lobby* colonial en el propio proceso restaurador. Este sentido parece desprenderse de los estudios de M. Espadas relativos al papel jugado por determinados sectores del ejército, ligados al *lobby* colonial, en el advenimiento de la Restauración.<sup>158</sup>

Más recientemente, otros especialistas han ampliado el campo de estudio a la posible influencia que otros sectores económicos o corporativos, interesados igualmente en el mantenimiento del pacto colonial, pudieron tener sobre la política colonial de los gobiernos de la Restauración. En este sentido, por citar solo

algunos de los trabajos más relevantes, E. Hernández Sandoica ha estudiado el papel desempeñado por las grandes compañías navieras a lo largo de todo este período, así como sus conexiones con determinados grupos financieros vinculados a las colonias.<sup>159</sup> Paralelamente, un grupo de historiadores catalanes, entre los que destaca J. Maluquer, ha profundizado en el conocimiento del *lobby* colonial formado por determinados sectores de la burguesía industrial y comercial catalana.<sup>160</sup> Por su parte, C. Serrano ha estudiado la tardía incorporación de la industria siderúrgica vasca al *lobby* colonial.<sup>161</sup> J. Scott, A.M. Fernández, I. Roldán, entre otros, han ahondado en el conocimiento de las presiones realizadas por determinados sectores del *lobby* colonial radicados en las Antillas.<sup>162</sup> F. Núñez ha extendido los estudios de Espadas al papel jugado por el ejército como grupo de presión colonial en la década de los noventa.<sup>163</sup> En tanto que, J. Cayuela y A. Bahamonde han estudiado los mecanismos de presión utilizados por diversos grupos financieros, cuyo proceso de acumulación estuvo inicialmente vinculado al tráfico de esclavos y al mercado colonial.<sup>164</sup>

De la totalidad de los estudios anteriores se deduce la existencia de una serie de grupos de presión, vinculados a diversos sectores económicos o corporativos metropolitanos y coloniales, cuyos intereses, en ocasiones contradictorios, estuvieron

estrechamente relacionados con el mantenimiento del pacto colonial. La actividad de dichos grupos hubo de traducirse necesariamente en la existencia de fuertes "apremios" sobre la política colonial realizada por los distintos gobiernos que se sucedieron durante la Restauración.

En este sentido, como ha señalado C. Serrano, el gran problema de la política colonial de la Restauración fue la existencia de un conflicto entre, por una parte, la necesidad de los gobiernos metropolitanos de atraer a las burguesías criollas al consenso político sobre el que se sustentaba el régimen instaurado en 1875 y, por otra, la imposibilidad de afrontar ese objetivo sin provocar una ruptura del pacto colonial, que hubiera permitido a dichas burguesías imponer sus propios intereses a los del heterogéneo *lobby* colonial.

Este extremo ha llevado a algunos historiadores a sostener la inexistencia de diversas etapas dentro de la política colonial española de este período. En este sentido se manifiestan autores como L.A. Pérez, A.M. Fernández, A. García Ochoa o J. Salom, para los que la concesión de la autonomía a las Antillas en 1897 no sería más que un epifenómeno debido exclusivamente a causas externas.<sup>165</sup> Otros especialistas, si bien consideran que la autonomía de 1897 respondió a un giro radical dentro de la política colonial española, tienden a considerar como un solo bloque a la totalidad de las políticas coloniales aplicadas entre

1878 y 1897. En este sentido, para J. Lalinde, la política colonial asimilista característica del Sexenio fue sustituida por una nueva política, que el autor denomina "política ambivalente", en cuanto a que considera que estaría constituida por una confusa mezcla entre el asimilismo y pervivencias del régimen colonial propio del Antiguo régimen.<sup>166</sup>

Sin embargo, los gobiernos de la Restauración, aunque fuertemente condicionados por la acción del lobby colonial, dispusieron de un apreciable margen de acción. En este sentido, J. Varela considera que la relación entre los diversos poderes económicos y el poder político durante este período no fue directa ni inmediata, dada la propia naturaleza del sistema político español.<sup>167</sup> Creemos que este extremo es perfectamente aplicable al análisis de la política colonial española de este período.

Siguiendo esta línea, la mayoría de la historiografía puertorriqueña ha resaltado la existencia a lo largo de la Restauración de un proceso de transformación progresiva del estatuto jurídico-político de las Antillas. Dicho proceso arrancaría del régimen restrictivo establecido en las Antillas en 1878, que para L. Figueroa supondría el descredito del asimilismo, y culminaría en la concesión de la autonomía a estos

territorios en 1897. Esta es la postura sostenida, entre otros historiadores, por L. Cruz, L. Figueroa, M.D. Luque o B.G. Silvestrini.<sup>168</sup>

Por otra parte, otros especialistas han defendido la existencia de diferentes políticas coloniales durante este período sin llegar a asumir un enfoque "evolucionista", similar al seguido por la historiografía puertorriqueña.

En este sentido, E. Hernández Sandoica ha señalado la existencia durante la Restauración de diferentes políticas coloniales bajo la denominación genérica del asimilismo, en tanto que otros especialistas, como A. Marimon o L.M. García Mora, han resaltado recientemente la redefinición de la política asimilista a lo largo de la década de los noventa, cuya máxima expresión sería el fallido proyecto de reforma colonial de A. Maura.<sup>169</sup> Extremo que también ha sido percibido por M. Martínez Cuadrado, quien diferencia la política asimilista posterior a 1892 de las políticas anteriores a este momento, si bien partiendo de un error relativamente frecuente en nuestra historiografía, como es el conferir al Proyecto Maura de 1893 un carácter autonomista, cuando el mismo, como veremos, debe ser encuadrado dentro de las políticas asimilistas.<sup>170</sup>

Coincidimos con dichos autores en la existencia entre 1878 y 1897 de fuertes matices dentro del asimilismo, que encubrían



la existencia de políticas coloniales de signo contrapuesto dentro de un modelo teórico aparentemente homogéneo. Sin embargo, no hemos encontrado ningún estudio que realice un análisis pormenorizado de las características revestidas por cada una de dichas políticas.

La totalidad de los estudios relativos a este tema hacen referencia al incumplimiento por el gobierno metropolitano del espíritu de lo pactado en Zanjón. No obstante, coincidimos con E. R. Beck en creer que no ha sido suficientemente resaltada la importancia de la supresión en 1878 del modelo de organización jurídico-político establecido en Puerto Rico durante el Sexenio y cuya futura extensión a Cuba sirvió de base al Pacto del Zanjón.<sup>171</sup>

Como hemos analizado en el capítulo precedente, hasta este momento la base teórica del asimilismo había estado constituida por el reconocimiento de un estatuto jurídico-político especial para las Antillas basado en dos factores:

- Por una parte, en la creación de un marco político-administrativo más descentralizado que el existente en la Península, que otorgara a las instituciones representativas de las colonias un mayor techo competencial respecto a sus homónimas peninsulares y, por consiguiente, dotara a la oligarquía criolla de un mayor grado de intervención en la política territorial.

- Por otra parte, en la extensión de un marco jurídico

privativo para dichos territorios, adaptado a las características particulares de los mismos, fundamentalmente a la existencia de la esclavitud, que, no obstante, sancionara el disfrute por las burguesías criollas de la totalidad de los derechos políticos reconocidos a los ciudadanos de la metrópoli.

Dicha política, defendida en 1879 por el general Martínez Campos, quien, en nombre del Gobierno, había suscrito el Convenio del Zanjón, fracasó por la oposición de la mayoría conservadora, presionada por los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* en Cuba.

El abandono del asimilismo reformista determinó que el estatuto jurídico-político particular<sup>7</sup> reconocido a las colonias por la Constitución de 1876 fuera interpretado en sentido restrictivo. Este extremo permitió que el sistema de organización local y provincial establecido en las Antillas con carácter provisional por los decretos de 15 de mayo y 21 de junio de 1878 perdurara hasta principios de la década de los noventa. Solo para ser modificado en sentido más restrictivo aún por Romero Robledo.

Ello implicó la existencia entre 1878 y 1891 de un modelo de organización político-administrativo más centralizado y menos representativo que el metropolitano y, al mismo tiempo, que el marco jurídico vigente en las Antillas fuera una versión restrictiva del metropolitano, supeditado además a la capacidad discrecional de los gobernadores coloniales a raíz del Decreto

de 9 de junio de 1878.

La oposición liberal, tanto la sagastina como la de la Izquierda Dinástica, aceptó este marco, limitándose a matizarlo cuando llegó al poder mediante una serie de medidas carentes de substancia. La extensión formal de la Constitución y de los principales códigos jurídicos a las Antillas obedecieron a esta política. Paralelamente, las leyes de relaciones comerciales promulgadas en 1882, 1886 y 1887 sancionaban, con ligerísimos retoques, el mantenimiento del pacto colonial.

Todo este proceso incrementó el descontento de las burguesías criollas. Los esporádicos intentos de reactivar la guerra en Cuba y el movimiento de resistencia puertorriqueño de 1887 fueron expresión de dicho descontento. En este marco, un sector creciente de la clase política fue cobrando conciencia del peligro que entrañaba esta situación, máxime cuando el nuevo contexto internacional ponía de manifiesto el aislamiento de España frente a la política cada vez más agresiva de Estados Unidos.

Dichos sectores reformistas preconizaron un retorno a las políticas asimilistas anteriores a 1878. Lo que condujo a que entre 1893 y 1895 tuvieran lugar diversos intentos dirigidos a establecer un marco de organización colonial descentralizado, que satisficiera a los sectores descontentos de la sociedad colonial.

Sin embargo, la presión de los sectores interesados en el

mantenimiento del *statu quo* colonial bloqueó la reforma del régimen colonial. En este sentido, la sustitución del Proyecto Maura por la vaga fórmula consensual representada por la Ley de Bases, al igual que el fracaso de la Junta de Información en 1865, convenció a los sectores reformistas de la sociedad colonial de la imposibilidad de llegar a un acuerdo con la metrópoli.

El estallido de una nueva y definitiva crisis colonial en 1895 hizo inviables los sucesivos proyectos de reforma del régimen colonial planteados desde una óptica asimilista. En este sentido, la modificación parcial de la Ley de Bases en diciembre de 1896 y su ampliación en abril de 1897, en transición ya hacia un modelo de organización autonómica, constituyen el reflejo de la incapacidad del Partido Conservador para afrontar la crisis colonial, una vez hubo fracasado su intento de conseguir una solución militar a la misma.

En este marco, la tardía concesión por el nuevo Gabinete liberal de la autonomía a las colonias y la ruptura del pacto colonial que conllevaba esta medida llegaron demasiado tarde.

Sin embargo, pese a la existencia de fuertes matices dentro del asimilismo, el debate relativo a la política colonial durante la Restauración giró en torno al enfrentamiento entre asimilistas y autonomistas.

El predominio de políticas asimilistas de signo extremadamente reaccionario entre 1878 y 1893 constató el fracaso de la estrategia seguida por el reformismo colonial durante los dos primeros tercios del siglo. Estrategia basada en una transformación gradual del modelo de organización colonial. Este extremo impidió que el asimilismo reformista volviera a contar con el apoyo de sectores significativos de la sociedad colonial, salvo durante un breve paréntesis entre 1893 y 1894.

En este sentido, las burguesías criollas optaron mayoritariamente por la autonomía como forma de relación con la metrópoli, pese a la existencia en su seno de sectores favorables a la plena integración de las colonias en el marco jurídico-político metropolitano, que la supresión de la esclavitud hacía teóricamente posible.

El modelo autonómico de organización colonial fue sistematizado en los programas de los partidos autonomistas antillanos y se conformó como política colonial alternativa a partir del proyecto de autonomía colonial presentado al Congreso en 1886.

En este proceso jugó un importante papel la creación en las Antillas de importantes formaciones políticas articuladas en torno a un programa político autonomista. Estos partidos coloniales constituyeron el cauce para la defensa de una política colonial alternativa al asimilismo imperante. La intensa actividad parlamentaria y propagandística de dichas formaciones

sirvió, en cierta medida, de contrapeso al lobby colonial y fue decisiva para la progresiva aceptación del autonomismo, como modelo alternativo de organización colonial, por un sector creciente de la clase política metropolitana.

En este sentido, a lo largo de la década de los noventa, la mayoría de los partidos republicanos incorporó a su programa, con diversos matices, la creación de un marco autonómico en las colonias, al tiempo que determinados sectores del liberalismo se aproximaban a esta fórmula.

Por ello, creemos que la aprobación de un marco autonómico en las Antillas en 1897, si bien fue precipitada por factores de índole coyuntural, derivados del desarrollo de la crisis colonial y de la creciente presión de los Estados Unidos, como no dejan de señalar C. Serrano y O. Gil, respondió, en gran medida, a la existencia de un proceso político anterior, marcado por la progresiva aceptación de dicha fórmula por un amplio espectro de la clase política metropolitana.<sup>171</sup>

#### **A) EL FRACASO DE LAS POLITICAS ASIMILISTAS (1878-1897).**

La Restauración implicó la consolidación en el poder de los sectores políticos cercanos a los grupos opuestos a cualquier reforma del régimen colonial. En este sentido hay que recordar

que tanto el bloque conservador agrupado en torno a Cánovas, como los antiguos sectores del Partido Constitucional ligados a Serrano y Sagasta habían constituido el núcleo esencial del frente opuesto a las reformas coloniales del Partido Radical entre 1871 y 1872. Por otra parte, la evolución política de los sectores del radicalismo que aceptaron integrarse en el nuevo sistema político construido por Cánovas desde 1875 y que constituyeron la denominada "Izquierda Dinástica", apartó a este grupo de cualquier intento dirigido a la reforma del marco colonial.

Ello supuso que las formaciones políticas que se alternaron en el gobierno durante este período coincidieran hasta 1893 en una interpretación restrictiva del art.89 de la nueva Constitución, que venía a reproducir en lo esencial la fórmula consignada en los textos de 1837 y 1845 al establecer que:

"Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales; pero el gobierno queda autorizado para aplicar a las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes, las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península".<sup>173</sup>

Dicha interpretación suponía que el establecimiento de un régimen jurídico-político específico para dichos territorios, justificado en las particulares características de los mismos, no estaría dirigido a crear un marco institucional que permitiera

a las burguesías coloniales una mayor participación en el proceso de toma de decisiones relativas a la colonia.

En este sentido, frente al marco político-administrativo concedido a Puerto Rico entre 1872 y 1873, que otorgaba mayores competencias a los órganos de carácter representativo de la colonia sin llegar a investir a los mismos con una potestad legislativa derivada, los gobiernos que se sucedieron entre 1876 y 1893 establecieron en las colonias un régimen político-administrativo más restrictivo que el existente en la Península, al tiempo que restringían los derechos individuales reconocidos en la metrópoli.

La única excepción a dicha política fue el intento realizado por el efímero Gabinete de Martínez Campos para construir un marco de organización colonial que respondiera a la política asimilista desarrollada durante el Sexenio, que había servido de base para la pacificación de Cuba.

La oposición de la propia mayoría parlamentaria ponía de manifiesto el alineamiento de los sectores políticos hegemónicos del sistema de la Restauración con el mantenimiento del *statu quo* colonial.

Con ello, no solo se burlaba el espíritu del art.89 de la Constitución, sino que se descartaba una solución consensuada al problema colonial en momentos favorables a la misma y se desacreditaba cualquier fórmula relacionada con el asimilismo



ante los sectores reformistas de la sociedad colonial. En este sentido, la pervivencia de la política colonial inaugurada en 1878 hasta 1895, no solo determinó que la reforma del régimen político-administrativo colonial fuera abordada tardíamente, sino que condicionó el fracaso de los intentos de reforma del régimen colonial desde una perspectiva asimilista.

#### **1.- EL REPLANTEAMIENTO EN SENTIDO RESTRICTIVO DEL MARCO JURIDICO-POLITICO DE LAS ANTILLAS (1878-1893)**

##### **El pacto del Zanjón.**

La Restauración hubo de enfrentarse a la guerra colonial que se desarrollaba en Cuba desde 1868. Durante el Sexenio, si bien el movimiento separatista no había conseguido extenderse a las regiones centrales y occidentales de la isla, principal centro de la producción azucarera, no dejó de tener importantes repercusiones sobre la economía y la sociedad cubanas.

En este sentido, al margen de las devastaciones provocadas en las regiones orientales de la colonia, la prolongación del conflicto suponía la existencia de una pesada presión fiscal sobre la sociedad cubana. Ello contribuyó a agravar el proceso de endeudamiento de numerosos hacendados criollos, que tenía

lugar desde mediados de siglo como consecuencia de la necesidad de proceder a la mecanización de los ingenios, y aceleró la penetración de capitales norteamericanos en la colonia. Como, pese a todo, los ingresos producidos no fueron suficientes para financiar los elevados costes de la guerra, en parte por la disminución de la actividad económica en las regiones orientales de la colonia, los gobernadores coloniales recurrieron a contribuciones forzosas, que afectaron fundamentalmente a los comerciantes y funcionarios peninsulares residentes en la colonia, así como a un creciente endeudamiento de la hacienda cubana.<sup>174</sup>

Por otra parte, el movimiento separatista había experimentado un proceso de radicalización desde principios de la década de los setenta, cuando se puso de manifiesto que los hacendados azucareros, pese a su actitud equívoca, no apoyarían la insurrección.<sup>175</sup> Ello se tradujo en la declaración de la abolición de la esclavitud y en la incorporación de masas de esclavos fugitivos al proceso revolucionario. Como señala M. Izard, dicha actitud creaba el riesgo de que el conflicto derivara hacia una guerra racial, al tiempo que provocaba problemas de mano de obra en algunas regiones.<sup>176</sup>

Sin embargo, este mismo extremo había supuesto la aparición de profundas divisiones entre los separatistas. Pese a que entre 1873 y 1876 éstos habían conseguido extenderse por amplias zonas

del este de la isla, su fracaso a la hora de hacerse con algún núcleo de población importante, aún en los momentos en que era más aguda la crisis política en la metrópoli, unido a la falta de un líder indiscutible tras la muerte de Céspedes en 1874, determinaron el creciente desaliento de amplios sectores independentistas.

Por el contrario, el advenimiento de la Restauración permitió a la metrópoli incrementar progresivamente el nivel de su participación en el conflicto. En este sentido, la estabilización de la situación política y social en la Península y el final de la insurrección carlista en 1876 permitieron al gobierno metropolitano acentuar la presión militar sobre los separatistas cubanos, cada vez más divididos.

Este extremo, unido al cansancio generalizado de todos los sectores de la sociedad hispano-cubana tras diez años de guerra colonial, determinó el éxito de la nueva política ensayada por los generales Martínez Campos y Jovellar, basada en combinar la negociación con una mayor presión militar.<sup>177</sup> Las negociaciones, desarrolladas entre octubre de 1877 y febrero de 1878, culminaron con el Pacto del Zanjón, firmado el 10 de febrero, que ponía fin a la guerra colonial librada en Cuba desde hacía diez años. Si bien, el incumplimiento del espíritu de los acuerdos, ya que no de la forma, provocaría un nuevo levantamiento entre 1879 y

El carácter del Pacto del Zanjón ha sido objeto de una dilatada polémica historiográfica, que se ha extendido incluso a la propia naturaleza de la fórmula jurídica empleada.<sup>179</sup>

Por una parte, los historiadores marxistas cubanos consideran que dicho acuerdo sería el resultado de una traición de clase de los cuadros dirigentes del movimiento, pertenecientes a la oligarquía criolla. Para estos historiadores, como J. Le Riverend, F. Pérez Guzmán, R. Sarracino o C. García del Pino, el Pacto del Zanjón se limitaría a sancionar la continuidad del régimen colonial con mayores o menores retoques carentes de substancia.<sup>180</sup>

Por el contrario, parte de la historiografía tradicional ha visto en el mismo un punto de inflexión en la política colonial española, considerando que a partir de este momento se iniciaría un proceso de reforma del despótico régimen colonial anterior. En este sentido se manifiestan L.A. Pérez o R. Guerra.<sup>181</sup>

Por su parte, la mayoría de los especialistas actuales coinciden en resaltar el incumplimiento por el gobierno metropolitano del marco de organización colonial sancionado en Zanjón, al que identifican con la extensión a Cuba del régimen político-administrativo desarrollado durante el Sexenio en Puerto Rico.<sup>182</sup>

Este extremo ha sido criticado recientemente por J. Rubio,

para quien la actuación del Gobierno español se ciñó estrictamente al cumplimiento de lo pactado en Zanjón, que para este autor estaría constituido por la extensión a Cuba de las leyes orgánicas de 2 de octubre de 1877, que, según Rubio, estarían vigentes en Puerto Rico en este momento.<sup>183</sup>

Coincidimos con J. Rubio en señalar que el Gobierno de Cánovas se atuvo al contenido formal de los acuerdos. Este extremo impide que estrictamente se pueda afirmar que existió un incumplimiento de lo pactado.

No obstante, en contra de lo sustentado por este autor, pensamos que el Gobierno Cánovas actuó desde el principio con la intención de incumplir el contenido implícito de los acuerdos del Zanjón: la aplicación a Cuba de un modelo de organización colonial descentralizado similar al implantado en Puerto Rico en 1870.

Consideramos que este extremo está suficientemente acreditado por la modificación en sentido restrictivo del marco político-administrativo puertorriqueño, con posterioridad a la firma de este acuerdo y no antes como afirma este autor.<sup>184</sup> Dicha modificación se haría con el objeto de extender poco después a Cuba el nuevo régimen provincial y local implantado en la Pequeña Antilla con posterioridad a la firma del acuerdo.

En este sentido, hay que resaltar que, en el momento de

firmarse el pacto, el marco político-administrativo creado en la metrópoli por las leyes orgánicas de 2 de octubre de 1877 solo regía en Puerto Rico con carácter provisional, ya que la determinación del modelo de organización de dicha colonia había sido expresamente remitida a una futura ley especial para esta isla, en concordancia con lo establecido por el art.89 de la Constitución.<sup>185</sup>

De hecho, dichas leyes nunca llegaron a ser oficialmente promulgadas en Puerto Rico y en este sentido nunca fueron publicadas en la Gaceta de Puerto Rico. Ello implica que las leyes orgánicas de octubre de 1877 ni siquiera llegaron a estar realmente vigentes en la isla.

Sospechamos que la situación de indefinición jurídica en que se encontraba Puerto Rico desde octubre de 1877, fue provocada o al menos aprovechada por el propio Cánovas para poder implantar en la colonia un modelo político-administrativo de carácter centralizado y escasamente representativo, sin necesidad de romper formalmente un pacto que conocía de antemano. Como prueba el hecho de que el Gobierno español no tuviera en cuenta, en ningún momento, otra propuesta que no fuera la extensión a Cuba del régimen colonial existente en Puerto Rico.

En este sentido, hay que recordar que fueron los negociadores españoles los que ofrecieron a los cubanos la extensión a la

colonia del régimen político-administrativo vigente en Puerto Rico, extremo que éstos nunca solicitaron. Ello explicaría que durante las negociaciones preliminares, los separatistas cubanos rechazaran en un primer momento las condiciones ofrecidas por Martínez Campos. Frente a esta propuesta, el Comité designado por los jefes y oficiales insurrectos solicitó la extensión a Cuba de la totalidad del marco jurídico-político metropolitano, con la excepción de la prestación del servicio militar.<sup>186</sup>

Esta contrapropuesta ocasionó cierta confusión entre las autoridades coloniales españolas, como prueba que Martínez Campos hubiera de consultar a Jovellar sobre las diferencias existentes entre el régimen jurídico-político de Puerto Rico y el metropolitano. En tanto que éste, en un telegrama, reconocía desconocer aquellas, eludiendo la cuestión al afirmar que no creía que dichas diferencias fueran importantes, en cuanto a que dicha provincia estaba "asimilada" a la metrópoli.<sup>187</sup> Extremo que ponía de relieve una vez más la confusión existente en torno al modelo político-administrativo de Puerto Rico en este período. El silencio del Ministerio de Ultramar en torno a esta cuestión resulta suficientemente expresivo.

Rechazada la propuesta cubana de incorporación de Cuba en el Estado español como una provincia más del mismo, resulta difícil de aceptar que los separatistas aceptaran un acuerdo que

implicara algo que no fuera la reorganización del modelo de relaciones colonia-metrópoli a partir de una interpretación expansiva del art.89 de la Constitución. Extremo que necesariamente tuvo que haber sido garantizado a los separatistas por el propio Martínez Campos, pese a que no hayamos encontrado constancia documental entre la correspondencia citada por A. Pirala.<sup>188</sup> En este sentido habría que interpretar la incorporación al acuerdo de una cláusula relativa al nombramiento del propio Martínez campos como gobernador de Cuba como garantía del cumplimiento de los acuerdos.

Finalmente los separatistas cubanos, pese a la existencia de fuertes reticencias entre los mismos, aceptaron las propuestas formuladas inicialmente por Martínez Campos. Lo que cristalizó en el art.1 del Pacto del Zanjón, que establecía ambigüamente la "concesión a la isla de Cuba de las mismas condiciones políticas, orgánicas y administrativas de que disfruta la isla de Puerto Rico".<sup>189</sup>

Poco después, el Pacto era publicado por la Gaceta de La Habana, siendo ratificado en mayo de ese mismo año por el Presidente del Consejo de Ministros, Antonio Cánovas, y por el ministro de Ultramar, José Elduayen.<sup>190</sup>

El hecho de que la totalidad de los sectores afectados interpretaran el Pacto como la aplicación a Cuba del modelo de organización colonial desarrollado en Puerto Rico durante el



Sexenio, parece demostrado por la oposición que el Convenio del Zanjón encontró, tras su publicación en la Gaceta, entre determinados sectores del Partido Conservador y entre los elementos más reaccionarios de la sociedad colonial.<sup>191</sup> Dicha oposición hizo necesaria una demostración de Jovellar de fuerza de Jovellar, que demostrara la reciente reconstrucción de la autoridad de la metrópoli sobre la isla, y el prestigio personal del general Martínez Campos ante amplios sectores de la sociedad hispano-cubana para que se solventara momentáneamente la oposición de dichos sectores al acuerdo.<sup>192</sup>

Sin embargo, el Gobierno de Cánovas no podía arriesgarse a una ruptura con aquellos sectores del conservadurismo colonial que habían apoyado decisivamente el proceso restaurador. Máxime cuando la propia fuerza política que sustentaba al Gobierno se había vertebrado, en gran medida, en torno a la defensa de los intereses de este grupo.

De ahí que el Real Decreto de 1 de marzo de 1878 reconociera el derecho de la colonia a enviar representantes a las Cortes de la metrópoli, pero anunciara la extensión provisional a la isla del régimen provincial y municipal implantado recientemente en la metrópoli. Este extremo implicaba una abierta violación del espíritu del art.1 del Pacto del Zanjón, que aunque no expresamente, sancionaba la creación en Cuba de un marco político-

administrativo descentralizado desde una óptica asimilista.<sup>193</sup>

Ello obligaba al Gobierno a una interpretación restrictiva del contenido del Pacto. En este sentido, Cánovas alegaría que el régimen político-administrativo vigente en Puerto Rico en febrero de 1878, es decir en el momento de suscribirse el Pacto del Zanjón, no era el establecido por la Ley de 28 de agosto de 1870. Ya que dicha disposición, pese a no haberse derogado, se encontraba en suspenso desde enero de 1874, a raíz de que el Gobierno Serrano-Sagasta decretara el estado de sitio en la isla.<sup>194</sup>

Partiendo de este extremo e invocando el precepto constitucional que establecía que las colonias fueran gobernadas por leyes especiales, pero que facultaba al Gobierno a aplicar en las mismas las leyes promulgadas para la Península con las modificaciones que estimase oportunas, el Real Decreto de 14 de mayo de 1878 extendía a Puerto Rico una versión restrictiva de la organización provincial y municipal implantada en la Península por las leyes orgánicas provincial y municipal de 2 de octubre de 1877.<sup>195</sup>

Tras ello tenía lugar la extensión a Cuba del régimen político-administrativo de Puerto Rico por medio de un Real Decreto de 21 de junio de 1878.<sup>196</sup> De esta manera, pocos meses después de haber firmado el Pacto del Zanjón, el Gobierno Cánovas incumplía un aspecto fundamental del espíritu de lo pactado.

En resumen, creemos que el marco de organización colonial pactado en Zanjón no implicaba una ruptura respecto a la política asimilista aplicada durante el Sexenio a Puerto Rico, ya que, aunque no expresamente, el acuerdo contemplaba la implantación en Cuba de un modelo político-administrativo similar al establecido entre 1870 y 1872 en la Pequeña Antilla.

Sería el incumplimiento del espíritu de dicho acuerdo el que significaría una ruptura abierta respecto al anterior modelo de organización colonial de carácter asimilista.

**El marco político-administrativo implantado en las Antillas por los decretos de 14 de mayo y de 21 de junio de 1878.**

El régimen político-administrativo establecido en las colonias tras la Restauración se caracterizó por una desmesurada acentuación del carácter centralista de la Administración provincial y local. En parte ello se debió a que cualquier reforma del régimen colonial estaba condicionada en este momento por dos factores: la escasa autonomía concedida a las propias diputaciones y ayuntamientos de la metrópoli por las leyes orgánicas de 2 de octubre de 1877 y la concentración de funciones en torno a los gobernadores generales coloniales.

Las leyes de 14 de mayo y 21 de junio tuvieron un carácter

transitorio, como su preámbulo indica, supeditado a la aprobación de un nuevo marco político-administrativo colonial en cuya elaboración participaran los representantes cubanos, cuya llegada a las Cortes estaba prevista para la siguiente legislatura. En este sentido dichas disposiciones fueron promulgadas como leyes provisionales.<sup>197</sup>

Sin embargo, las verdaderas intenciones del Gabinete conservador se pusieron de manifiesto cuando este modelo de organización colonial fue completado por el Real Decreto de 9 de junio de 1878, referente a las atribuciones del Gobernador Superior de Cuba, que sería extendido posteriormente a Puerto Rico.<sup>198</sup>

El modelo político-administrativo establecido en las Antillas en 1878 creaba seis diputaciones provinciales en Cuba, una por cada una de las provincias surgidas tras la delimitación territorial de 1870, y una única diputación en Puerto Rico.<sup>199</sup>

Las diputaciones no solo perdían las amplias competencias atribuidas a la diputación puertorriqueña por la Ley de 28 de agosto de 1870, sino que sus atribuciones quedaban muy reducidas en relación con las asignadas a las diputaciones metropolitanas, limitándose prácticamente a la fiscalización de la actividad de los ayuntamientos, la promoción de las obras públicas y a la confección del censo electoral. Las diputaciones podían ser

suspendidas por el gobernador general o, en el caso de Cuba, por el gobernador civil de la respectiva provincia, asimismo podían ser disueltas por el ministro de Ultramar, previa consulta al Consejo de Administración. Extremo que en la Península solo podía ser ordenado por los tribunales de justicia. El Gobernador Superior nombraba al presidente de la diputación entre una terna que la corporación le presentaba, si bien tenía la potestad de designar como tal a cualquier otro vocal de la misma. También elegía directamente al vicepresidente, secretario y contador de la misma. Asimismo, designaba a los cinco miembros de la Comisión Provincial, organismo encargado de la elaboración del censo electoral.<sup>200</sup>

El régimen local era igualmente restrictivo. El poder se concentraba en torno a los alcaldes, nombrados y separados libremente por el gobernador al margen del consistorio. Los acuerdos municipales estaban sometidos a la sanción del gobernador, que debía aprobar incluso los presupuestos municipales, previa consulta al Consejo de Administración.<sup>201</sup>

Todo este sistema era matizado en sentido aún más centralizador por el Real Decreto de 9 de junio de 1878, relativo al carácter y funciones del Gobernador Superior de Cuba, al que el citado decreto investía con las siguientes atribuciones:

"(...) autoridad superior, representante del Gobierno de la Nación en la isla de Cuba, y delegado en ella de los ministerios de Ultramar, de Estado, de la Guerra y de Marina; que ejerce como vice-real patrono las facultades inherentes al patronato de Indias, tiene el mando superior del ejército y la armada y le están subordinadas todas las autoridades de la Antilla".<sup>202</sup>

El art.2 le atribuía asimismo el ejercicio del indulto,<sup>203</sup> la posibilidad de suspender las garantías constitucionales en aplicación de la Ley de 17 de abril de 1821 y, lo que era más grave aún, la facultad para suspender temporalmente la aplicación de las disposiciones emanadas del Gobierno de la metrópoli, si estimara que las mismas podían dañar el orden y los intereses públicos.<sup>204</sup>

En la práctica, este decreto venía a confirmar a los gobernadores coloniales en el disfrute de las potestades excepcionales con las que habían sido investidos en 1824. Ello era incompatible con el precepto constitucional que limitaba la normativa aplicable a Ultramar, bien a leyes especiales, lo cual obviamente no era el caso, ya que la vía elegida no tenía el rango de ley, ni siquiera de decreto-ley, bien a la adaptación a las particulares condiciones de Ultramar de la legislación orgánica dictada para la metrópoli, lo que tampoco era el caso como señalaba acertadamente Labra en febrero de 1880.<sup>205</sup>

Pese a su carácter provisional el marco político-administrativo establecido en 1878 no sería revisado hasta la década de los noventa.

En gran medida, ello se debió al fracaso del Gabinete formado por Martínez Campos en marzo de 1879 para llevar a cabo una serie de reformas económicas y sociales en las colonias,<sup>206</sup> cuyo desarrollo hubiera conducido a la descentralización del marco político-administrativo en el sentido pactado en Zanjón.<sup>207</sup> La oposición de los sectores del Partido Conservador ligados a determinados grupos de productores e industriales metropolitanos interesados en el mantenimiento de las condiciones del pacto colonial frustraría dichas reformas y bloquearía la aprobación de un modelo de organización más descentralizado.<sup>208</sup>

No obstante, la práctica de una política asimilista de carácter restrictivo no se limitó a los períodos en que gobernó Cánovas. El Partido Constitucional adoptó una actitud básicamente similar frente a la cuestión de la reforma del régimen político-administrativo de Ultramar.

En este sentido, el Gobierno Sagasta, comprometido con la creación en la Península de un marco provincial más descentralizado, no cumplió el compromiso asumido en nombre del Gabinete en junio de 1882 por el ministro de Gobernación,

Venancio González, en relación con la extensión a las colonias de la reforma en curso del marco provincial metropolitano.<sup>209</sup>

Dicha reforma, aprobada en septiembre de ese año, dotaba a las diputaciones provinciales de una mayor autonomía. El ministro de Ultramar, León y Castillo, llegó efectivamente a preparar un proyecto de ley que extendía a las colonias la nueva ley provincial. Dicho proyecto fue estudiado por los representantes antillanos, quiénes llegaron a presentar diversas enmiendas al mismo. Pero la salida de Fernando León y Castillo de la cartera de Ultramar en enero de 1883 retrasaría su tramitación.

Desde entonces, el proyecto permaneció congelado y no llegó a presentarse a las Cortes, pese a que el nuevo ministro de Ultramar, el poeta Gaspar Núñez de Arce, se mostró dispuesto a continuar la política iniciada por su predecesor.<sup>210</sup> Como se desprende de la contestación dada por el ministro a una interpelación formulada por el diputado Bernardo Portuondo en febrero de 1883,<sup>211</sup> así como de la suspensión de las elecciones provinciales que debían celebrarse en las colonias en agosto de 1883, a fin de que las diputaciones pudieran ser elegidas con arreglo a la nueva ley.<sup>212</sup> Sin embargo, la caída del Gobierno Sagasta días después, enterraría definitivamente un proyecto cuya discusión había ido siendo pospuesta por el Gabinete liberal a lo largo de más de un año.



Pese a las repetidas declaraciones de intenciones realizadas por los liberales desde la oposición en torno a la necesidad de poner fin a la provisionalidad del régimen político-administrativo colonial, tampoco los gobiernos liberales que se sucedieron entre 1885 y 1890 abordarían de una forma efectiva la descentralización del marco político-administrativo antillano.

Las únicas medidas adoptadas en este sentido fueron introducidas por el ministro Víctor Balaguer en mayo de 1888. La voluntad descentralizadora del ministro se limitó a aumentar la concentración de competencias en torno a los gobernadores coloniales, autorizando a los mismos a aprobar los proyectos de obras públicas presentados por el Ministerio de Ultramar, a adjudicar los concursos celebrados con este motivo y a distribuir las cantidades no consignadas en los presupuestos coloniales a los servicios de Fomento. Todo ello con el concurso del Consejo de Administración de la isla, cuyos integrantes seguirían siendo designados directamente por el gobernador colonial.<sup>213</sup>

Todo ello supuso que el régimen político-administrativo implantado en las Antillas con carácter provisional en 1878, se mantuviera prácticamente intacto a lo largo de los dilatados períodos de gobierno del Partido Liberal durante la década de los ochenta .

### La extensión de la Constitución de 1876 a las colonias.

Los gobiernos constitucionales y de la Izquierda Dinástica que se sucedieron a lo largo de la década de los ochenta sí introdujeron algunas reformas en el régimen jurídico al que estaban sometidas las Antillas.

En este sentido, durante este período tuvo lugar la extensión formal de la Constitución y de los principales códigos legislativos a las colonias. No obstante, dichas medidas estuvieron desprovistas de contenido.

Por una parte, aunque tuvo lugar la extensión de la Constitución a las Antillas, el desarrollo de los derechos individuales contenidos en el Título I se supeditó a la legislación dictada por anterioridad para las colonias, fuertemente restrictiva. Este extremo, unido al mantenimiento de las facultades discrecionales de los gobernadores coloniales, como puso de manifiesto la suspensión de todas las garantías en Puerto rico durante los sucesos de 1887, sin que mediara ninguna de las causas contempladas en la Constitución para dicha acción, determinó que, en la práctica, dichos derechos no llegaran a nunca a estar vigentes en las Antillas.

Por otra parte, pese a que, de acuerdo a la particular naturaleza jurídico-política reconocida a las Antillas por la Constitución, el Ministerio de Ultramar elaboró un Código Civil,

Penal o Mercantil privativo para estas colonias, en la práctica, la actividad de los burócratas del Ministerio de Ultramar se limitó a corregir en sentido restrictivo el derecho codificado existente en la Península.

La extensión de la Constitución a las colonias no fue una iniciativa de los gobiernos liberales, como han afirmado algunos autores.<sup>214</sup>

En febrero de 1880, con motivo de una proposición incidental presentada por Labra, comenzó el debate relativo a determinar si la Constitución de 1876 estaba o no vigente en las colonias.<sup>215</sup> Dicho debate reviste un gran interés, ya que solo el Texto de 1812 había llegado a aplicarse íntegramente a las Antillas. Como hemos visto en el capítulo precedente, las discusiones entabladas en torno a esta cuestión entre 1870 y 1873 se limitaron a debatir la extensión a las mismas del Título I de la Constitución de 1869, como fase previa a la elaboración de una Constitución especial para las Antillas, que reflejara el estatuto jurídico-político particular reconocido a las mismas por la Constitución de 1869.

Al iniciarse la década de los ochenta los diputados autonomistas comenzaron a cuestionar la pretendida vigencia de la Constitución de 1876 en las colonias. En este sentido, Labra recordó que solo una de las dos partes en que toda Constitución

esta dividida regía en las colonias.<sup>216</sup>

Obviamente, la parte orgánica del Texto de 1876, es decir todos los aspectos relativos a la organización general del Estado y a la estructura y funciones de los tres poderes, estaba vigente.

Sin embargo no sucedía lo mismo respecto a la parte declarativa de derechos. Tanto en el caso de aquellos derechos cuyo disfrute no precisaba de una legislación orgánica que desarrollara los preceptos constitucionales relativos a los mismos, ya que desde los tiempos de las Leyes de Indias constituía un principio incontestable el hecho de que solo regían en las colonias aquellas disposiciones que hubieran sido promulgadas por las autoridades de dichos territorios, lo que en este caso no había sucedido. Como el caso de aquellos derechos cuyo ejercicio precisaba de leyes especiales, ya que dichas leyes no se habían elaborado.<sup>217</sup>

Frente a esta postura el Gobierno conservador sostenía la vigencia de la Constitución de 1876 en las Antillas, negándose a promulgarla por considerarlo innecesario. Si bien, al propio tiempo incurría en una importante contradicción al reconocer que había artículos de la Constitución que, pese a estar vigentes, no se cumplían y solo podrían cumplirse parcialmente en un futuro, ya que cuando se legislaba sobre las colonias "se trata de

la asimilación y no de la identidad".<sup>218</sup>

Por su parte, la mayoría de la oposición parlamentaria coincidió de forma oportunista con los planteamientos sostenidos por los autonomistas en torno a esta cuestión. En este sentido, tanto los centralistas, en palabras de Alonso Martínez,<sup>219</sup> como los constitucionalistas, en declaraciones de Sagasta,<sup>220</sup> se mostraron dispuestos a promulgar la Constitución en las colonias cuando llegaran al poder.

En cumplimiento de los compromisos asumidos por el Partido Constitucional en 1880, el ministro de Ultramar Fernando León y Castillo ordenaba promulgar la Constitución de 1876 en las Antillas a través de un Real Decreto de 7 de abril de 1881.<sup>221</sup>

No obstante, dicha extensión no tenía lugar sin que el art.2 del Decreto ratificara la observancia de la legislación especial vigente en ambas colonias con anterioridad a la extensión a las mismas de la Ley Constitutiva. Ello suponía, en definitiva, que los derechos individuales establecidos en el Título I, no serían objeto de una legislación orgánica correlativa, sino que su desarrollo se vería limitado por la legislación restrictiva dictada anteriormente. Este extremo implicaba que en las Antillas la Constitución no desempeñaría, como en la metrópoli, la función de una *lex suprema*, a la que se subordinaban todas las demás

disposiciones, sino que adquiriría el carácter de una mera ley supletoria respecto a la legislación preexistente.<sup>222</sup>

### El Decreto de 31 de diciembre de 1891 y la reorganización de la administración colonial.

Entre 1891 y 1892 el Partido Liberal Conservador llevó a cabo una extensa reforma de la estructura administrativa radicada en las colonias. Con dicha medida el Gobierno trataba de responder a la creciente presión ejercida sobre la sociedad colonial por los desmesurados costes de la administración ultramarina y del servicio de la deuda.

En este sentido, las reformas administrativas ensayadas entre 1891 y 1892 estaban condenadas al fracaso, pues la solución a los complejos problemas ultramarinos solo podía basarse en una modificación del desigual marco de relaciones existente entre las colonias y la metrópoli, o, lo que es lo mismo, en la remodelación del estatuto jurídico-político de dichos territorios.

Ya en marzo de 1891, el ministro conservador de Ultramar, Antonio María Fabié, había reconocido la necesidad de llevar a cabo reformas políticas y administrativas en las colonias "en un plazo que ya no puede ser muy largo".<sup>223</sup>

Las declaraciones de Fabié deben interpretarse a partir del

temor que provocaba en medios políticos conservadores el desarrollo de los partidos autonomistas en las colonias y la creciente desintegración de las formaciones conservadoras coloniales, como consecuencia del creciente antagonismo entre los intereses de los diferentes sectores implicados en el "pacto" colonial.<sup>224</sup>

En este sentido, importantes sectores de la Unión Constitucional y del Partido Incondicional comenzaron a coincidir con los autonomistas en la necesidad de reformar el régimen político-administrativo establecido con carácter provisional en 1878. Estos sectores creían que solo por medio de dicha reforma se podría poner fin de una forma efectiva a la escalada de la presión fiscal sobre la sociedad colonial y al creciente endeudamiento del Tesoro colonial.<sup>225</sup>

El temor a la formación de un frente político colonial opuesto a la política del Gobierno, similar al que se había creado a principios de 1880 para reclamar la aplicación de los términos pactados en Zanjón, llevó a Cánovas a ofrecer a sus aliados políticos una substancial rebaja del presupuesto de gastos colonial, extremo que iría acompañada por una reforma limitada del régimen político-administrativo implantado en 1878.<sup>226</sup>

Para llevar a cabo dichas medidas Cánovas entregaba la cartera de Ultramar a Romero Robledo en noviembre de 1891.

Seguramente pesaron en esta elección los vínculos del político malagueño con el conservadurismo colonial, extremo que colocaba a Romero Robledo en una inmejorable posición para emprender una reforma limitada de las leyes provinciales de 1877 sin levantar las suspicacias del ala más reaccionaria del conservadurismo colonial.<sup>227</sup>

Sin embargo, la gestión de Romero Robledo al frente del Ministerio provocaría un efecto contrario al deseado al suscitar el rechazo generalizado de la mayoría de los sectores de la sociedad cubana, a cuyo ámbito se circunscribió su polémica reforma administrativa.

El 31 de diciembre, aprovechando la suspensión de las sesiones de las Cortes, llevaba a cabo la radical transformación de la administración cubana por medio de un decreto publicado el 2 de enero de 1892.<sup>228</sup>

Con ello, Romero Robledo incumplía el artículo 89 de la Constitución que establecía la obligatoriedad de que la legislación dirigida a las colonias tuviera un rango legal, que solo podía ser otorgado por las Cortes, las cuales podían, en todo caso, autorizar al Gobierno para aplicar en las colonias aquellas leyes aprobadas por las Cortes para la Península, si bien dando cuenta inmediatamente de las mismas a las Cámaras. Ni uno ni otro caso eran aplicables al Real Decreto de 31 de diciembre de 1891.



Romero aducía la autorización otorgada recientemente por las Cortes al ministro de Ultramar para reformar los servicios públicos consignados en el presupuesto de la isla, siempre que dicha reforma no implicara un aumento presupuestario. Sin embargo, dicha autorización, contenida en los presupuestos de gastos de Cuba presentados por Becerra durante el ejercicio anterior, no estaba dirigida a la reorganización global de la administración colonial, sino que se limitaba a autorizar al Gobierno a realizar sobre el sistema administrativo de Cuba los pequeños ajustes que eventualmente fueran necesarios.<sup>229</sup>

El sistema administrativo establecido por Romero en Cuba era ajeno a cualquier precedente anterior y, a diferencia de las políticas asimilistas precedentes, ignoraba la personalidad propia de la isla.

En este sentido, el art.1 del Decreto dividía a la colonia en tres grandes regiones administrativas, cada una de las cuales integraba a dos de las provincias existentes desde 1870: la región occidental, con capital en La Habana, la central, con cabecera en Matanzas, y la oriental, cuyos órganos administrativos se ubicaban en Santiago.

Al frente de cada una de estas regiones se colocaba a un gobernador, supeditado al Gobernador General pero dependiente directamente del Gobierno de la metrópoli con el que despachaba

directamente (art.8). Dichos gobernadores serían los jefes superiores de la administración de la región a su cargo, auxiliados por una Junta Consultiva (arts.2 y 3).

El Decreto reorganizaba asimismo los diferentes departamentos de la administración colonial. En este sentido, el art.4 suprimía las direcciones generales de Administración Civil y de Hacienda (creadas en 1890 en un intento por obtener un mayor control de la administración cubana desde la metrópoli), cuyas atribuciones se diluían dentro de las diversas secciones de la Secretaría General.<sup>230</sup>

Las diputaciones provinciales seguían sometidas a la mortecina existencia a la que las había relegado la Ley Provincial de 1878, si bien el art.18 del Decreto añadía nuevas competencias a las mismas en materia de educación, beneficencia, administración penitenciaria y obras públicas, con el único objeto de descargar estas obligaciones del presupuesto de gastos de la colonia.<sup>231</sup>

El nuevo sistema administrativo era completado por un Real Decreto de 8 de febrero de 1892 que establecía las atribuciones de los gobernadores provinciales y regionales. Éstos podían proponer al Gobierno y al Gobernador General las reformas que creyesen oportunas. Asimismo el Decreto hacía depender, en

primera instancia, de los mismos toda la Administración pública y corporativa situada en el territorio de su jurisdicción.<sup>232</sup>

Las reforma de 1891 y 1892 transcendían el marco puramente administrativo para afectar indirectamente al propio régimen jurídico-político colonial, en cuanto a que modificaban la estructura y funciones del Poder Ejecutivo en la colonia y, sobre todo, distorsionaban la personalidad unitaria de Cuba.

En este sentido, tanto la multiplicación de los centros decisorios vinculados directamente al Gobierno metropolitano, como la compartimentación administrativa de la colonia provocaron la oposición unánime de la mayoría de los sectores políticos de la isla.

Dicha oposición se extendió al recorte presupuestario introducido poco después por el Gobierno en el presupuesto de gastos colonial, en donde únicamente se recortaban las partidas presupuestarias relativas a obras públicas y educación (cerrándose institutos y suprimiéndose los estudios de doctorado en la Universidad de La Habana).<sup>233</sup>

Por el contrario, la reforma encontró cierto apoyo entre la oligarquía conservadora del este y centro de la isla, a la que el nuevo sistema administrativo otorgaba un mayor protagonismo, a partir de la influencia que dichos grupos podían ejercer sobre los nuevos centros decisorios de la administración radicada en

la colonia.<sup>234</sup>

Sin embargo, la mayoría de las reacciones suscitadas por el proyecto fueron negativas. De ahí que la oposición suscitada por el proyecto de Romero llevara a la mayoría conservadora de las Cortes a suspender parcialmente la aplicación del mismo.<sup>235</sup>

## **2.- EL ASIMILISMO REFORMISTA Y LA TRANSFORMACION DEL REGIMEN COLONIAL (1893-1897).**

Desde comienzos de la década de los noventa se produce la agudización de la crisis del modelo de relaciones entre España y sus colonias antillanas.

El empeoramiento de la situación económica de las Antillas unido al creciente antagonismo entre la política colonial aplicada desde Madrid, expresión de los intereses de diferentes grupos económicos y socioprofesionales metropolitanos, y los intereses de importantes sectores de la sociedad colonial, que hasta entonces habían apostado en mayor o menor medida por un sostenimiento matizado del régimen colonial, exigían una reforma en profundidad del régimen jurídico-político imperante en estas colonias.

En este sentido, el resurgir de los sentimientos anexionistas, la creciente desintegración de la Unión Constitucional y del Partido Incondicional y el desarrollo de potentes movimien-

tos políticos alternativos al sistema de partidos, constituyeron diferentes expresiones de la crisis del sistema colonial implantado en 1878.

Los recortes introducidos por Romero Robledo en el presupuesto cubano y la reforma de la estructura administrativa de la colonia en sentido favorable a los intereses de un reducido sector de la oligarquía hispano-cubana precipitaron dicha crisis.

En 1892 el Partido Conservador sufrió la escisión del sector reformista dirigido por Manuel Silvela. Como consecuencia de la crisis política subsiguiente cayó el controvertido Gobierno Cánovas-Romero y retornó al poder el Partido Liberal. El ministerio formado por Sagasta en diciembre de 1892, con Antonio Maura en la cartera de Ultramar, abrió un período de cinco años durante el cual tuvo lugar la ruptura del inmovilismo en materia colonial practicado por los gobiernos que se habían sucedido entre 1875 y 1892.

No obstante, el obstruccionismo de los sectores interesados en un mantenimiento del *statu quo* colonial matizó y difirió la creación del nuevo modelo de organización. La llegada de los conservadores al poder tras el estallido de una nueva guerra colonial en Cuba y congeló la reforma del régimen colonial consensuada por la totalidad de las fuerzas políticas entre 1893 y 1895. Pese a ello el desarrollo de la fase final de la crisis

colonial, caracterizada por la progresiva consolidación del movimiento secesionista cubano y el desarrollo de un vasto movimiento similar en Filipinas, llevó a los gobiernos conservadores a retomar a finales de 1896 la vía reformista ensayada por los liberales entre 1893 y 1895.<sup>236</sup> Su fracaso precipitaría la tardía concesión de la autonomía política a las Antillas.

### El Proyecto Maura.

El Partido Liberal se había significado a lo largo de 1891 por su oposición a la política colonial aplicada por Romero Robledo. En el curso de los debates desarrollados en las Cortes en torno a esta cuestión, la oposición liberal se había comprometido a realizar cambios significativos sobre el régimen político-administrativo de Cuba y Puerto Rico.<sup>237</sup>

Se puede apreciar un marcado contraste entre la ambigüedad de las declaraciones realizadas por el Partido Liberal desde la oposición a lo largo de la década anterior, sistemáticamente incumplidas al llegar al poder, y el compromiso adoptado por este partido en 1891. Tanto por la rotundidad con la que entonces se manifestó dicho compromiso, como por ir precedido de una multiplicación de los contactos entre determinados prohombres del liberalismo y algunos de los dirigentes coloniales más destacados.<sup>238</sup>

En la base de esta nueva actitud hay que buscar el creciente deterioro de la situación económica en las colonias y el nivel de la agitación política existente en las mismas. Este extremo condujo a amplios sectores del liberalismo a cobrar conciencia de la necesidad de una reforma en profundidad del régimen colonial.<sup>239</sup>

En este sentido, tras el acceso de Sagasta al poder en diciembre de 1892, el nuevo ministro de Ultramar anunciaba en el Discurso de Contestación al Mensaje de la Corona la disposición del Partido Liberal a cumplir los compromisos adquiridos en materia de política colonial.

Varios meses después de que Antonio Maura hiciese públicas sus intenciones, el Gabinete, reunido en la residencia de Sagasta, acordaba proceder a una reforma en profundidad del régimen político-administrativo implantado en las Antillas en 1891, acordando comunicar a los gobernadores coloniales que procedieran a garantizar a los sectores descontentos de la sociedad colonial la inminencia de dicha reforma.<sup>240</sup>

De esta manera, el 5 de junio de 1893 el ministro de Ultramar procedía a leer ante las Cámaras su Proyecto de Ley reformando el gobierno y la Administración civil de las islas de Cuba y Puerto Rico.<sup>241</sup>

El Proyecto Maura estaba redactado en forma de siete bases, las seis primeras y el primer artículo de la séptima estaban dirigidas a la reforma del régimen político-administrativo de Cuba, en tanto que los restantes artículos de la base séptima se referían a Puerto Rico.

Uno de los puntos más conflictivos del Proyecto Maura era el relativo a la desaparición de la anterior división de Cuba en seis provincias. En este sentido, el proyecto sancionaba la unidad político-administrativa de esta colonia al configurar a la misma como una única provincia dividida en seis distritos regionales. Con ello equiparaba a la Gran Antilla a Puerto Rico y permitía plantear un régimen similar para ambas colonias.

La base del Proyecto estaba constituida por la creación de una diputación provincial en cada isla, a la que se conferían una serie de competencias que hasta entonces habían correspondido a la Administración central.

La diputación provincial estaría formada, en el caso de Cuba, por dieciocho diputados, en tanto que en Puerto Rico se compondría de doce. En ambos casos la duración del mandato sería de cuatro años. La mitad de este órgano sería renovada cada dos años. Asimismo, el Proyecto Maura facultaba a las diputaciones para establecer su propio reglamento, para elegir a su presidente



y para decidir sobre la validez de las actas de los diputados provinciales. También se concedía a estos órganos capacidad para acordar todo lo que estimase conveniente en relación con obras públicas, comercio, agricultura, industria, beneficencia, comunicaciones telegráficas y postales, terrestres y marítimas, educación, inmigración y sanidad. No obstante, se subordinaba la iniciativa de la diputación en relación con dichas materias a lo establecido con carácter general por las leyes aprobadas por las Cortes.

En este sentido, el Proyecto Maura no puede ser considerado autonomista, pues limitaba las competencias de la diputación provincial a desarrollar, a través de una legislación de rango inferior, las disposiciones aprobadas por las Cortes, sin que existiera ningún tipo de delegación legislativa por parte de las mismas.

El Proyecto también encomendaba a las diputaciones anti-llanas la elaboración y aprobación del presupuesto colonial relativo a las competencias anteriores, así como la facultad de proponer a las Cortes, a través del Gobernador General, todos aquellos proyectos de ley y enmiendas a las leyes aprobadas que considerara convenientes.

Por otra parte, las funciones atribuidas a las mismas en relación con la Administración municipal eran muy amplias. La base 1 asignaba a la Diputación una tutela administrativa sobre

los municipios, al encomendarle la supervisión de los acuerdos municipales y la formación o alteración de sus presupuestos. Sin embargo era al Gobernador General a quién correspondía velar por la observancia de las leyes por parte de los ayuntamientos y por la compatibilidad de sus ingresos con los propios del Estado.

Junto a la diputación provincial el proyecto instalaba un órgano consultivo de carácter semielectivo: el Consejo de Administración. Éste estaría formado por nueve vocales de carácter nato, otros nueve nombrados directamente por el Gobierno y nueve diputados provinciales elegidos por la corporación provincial.<sup>242</sup> Dicha composición aseguraba al Gobierno la mayoría dentro del mismo.

Sus funciones eran puramente consultivas, si bien la base segunda establecía el carácter preceptivo de su consulta en relación con los presupuestos coloniales y con las propuestas planteadas a las Cortes por la diputación provincial a través del Gobernador General, así como con todos aquellos actos de la diputación que pudieran dar lugar a la intervención del Gobierno metropolitano.

Sin embargo, la expansión de las competencias de la diputación colonial era contrapesada por el papel asignado al Gobernador General por las bases segunda y quinta. El Proyecto

le confería el carácter de máximo representante del Gobierno metropolitano en cada colonia. Nombrado y separado libremente por aquel a propuesta del ministro de Ultramar. Éste estaría asistido, en el caso de Cuba, por seis gobernadores regionales que desempeñarían en cada uno de los distritos regionales las funciones atribuidas con carácter general al Gobernador (base segunda).

El Proyecto conservaba la concentración de funciones precedente, reteniendo el Gobernador General el mando supremo sobre las fuerzas militares destacadas en la colonia. Su principal función sería la de ejecutar los acuerdos de la diputación provincial, de la que era presidente nato, si bien tenía la potestad para suspender aquéllos cuando estimase que eran contrarios a las leyes o al interés público. Dicha suspensión estaba supeditada a la decisión final del Gobierno de la metrópoli. Asimismo el Gobernador General podía imponer a la diputación que reparara los daños causados a terceros por cualquier resolución de la misma. Medida que constituía una garantía para los sectores hispano-cubanos que podían llegar a constituir una minoría en el seno de dichas corporaciones. El Gobernador podía asimismo suspender en el ejercicio de sus funciones a cualquier número de diputados provinciales, siempre que este órgano siguiera contando con el *quorum* suficiente para poder deliberar. Dicha potestad se extendía al ámbito municipal,

en donde el Gobernador General podía suspender a los alcaldes en el ejercicio de sus funciones.

### **Las fuentes del Proyecto Maura y su significación dentro de la trayectoria del reformismo colonial.**

El Proyecto Maura es quizá el más conocido de los proyectos de reforma político-administrativa del régimen colonial. En este sentido ha sido objeto de análisis por todos aquellos especialistas que han centrado sus estudios en cuestiones relativas a la política colonial española durante este período.

Ello ha provocado una multiplicidad de juicios relativos al carácter del Proyecto Maura, a menudo ciertamente contradictorios, lo que ha generado cierta confusión respecto al alcance real de dicho proyecto.

Algunos historiadores y constitucionalistas, como M. Fernández Almagro, H. Thomas, M. Tuñón, M. Martínez Cuadrado o M. Fraga, califican a dicho proyecto como autonomista.<sup>243</sup> Seguramente confundiendo las atribuciones concedidas a las diputaciones provinciales en materia presupuestaria y de fomento con verdaderas delegaciones legislativas por parte de las Cámaras metropolitanas.

Sin embargo, un análisis detenido del Proyecto no deja dudas

sobre el carácter atribuido explícitamente a dichas competencias. Éstas no pueden constituir en ningún caso delegaciones legislativas ya que su alcance queda circunscrito a desarrollar, a través de una legislación de rango inferior, las leyes relativas a esas mismas competencias, elaboradas con carácter general por las Cortes metropolitanas, únicas depositarias de la potestad legislativa.

En otros casos el error viene producido por una interpretación excesivamente entusiasta de la naturaleza de los organismos contemplados en el Proyecto. Es el caso de J. Trias, quién compara al Consejo de Administración con la Cámara Alta de un Cuerpo Legislativo, cuando se trata de un mero órgano consultivo. En este sentido, el hecho de que una tercera parte de sus miembros tuvieran un carácter electivo, si bien indirecto, no parece suficiente para considerar a este órgano "un comienzo de Senado". Tampoco creemos que el Proyecto supusiera "la investidura de la Diputación Provincial con atributos de Parlamento".<sup>244</sup>

Las razones expuestas nos llevan a coincidir con otros autores en que el Proyecto de 1893 no implantaba en la isla un régimen autonómico.<sup>245</sup> Desde esta óptica, consideramos que el Proyecto Maura se inspiraba en el Decreto de 28 de agosto de 1870 y en la Ley Provincial metropolitana de 1882. En este sentido, el Proyecto de 1893 suponía una vía intermedia entre el modelo

de organización local sumamente descentralizado de 1870 y la reorganización centralista del régimen municipal introducida en 1882.<sup>246</sup>

Respecto al primero, las coincidencias son numerosas, si bien hay que resaltar la menor amplitud de las competencias asignadas a la diputación provincial por el Proyecto Maura que, en el caso del Decreto de agosto de 1870, se extendían también a determinados aspectos del área hacendística y judicial. Por otra parte el Proyecto de 1893 establecía la aplicación de un sistema electoral censitario, mientras el Decreto de 1870 había consagrado la práctica del sufragio universal. Asimismo también destaca la ausencia de los contrapesos institucionales al poder del gobernador colonial contemplados en el decreto de Moret.

Por otra parte, la influencia de la Ley Provincial de 1882 es patente en la base tercera, que reproduce el art.33 de dicha Ley, introduciendo el principio de representación de las minorías en los ayuntamientos y en la propia diputación provincial.

El Proyecto parece asimismo hacerse un cierto eco de la fallida reforma del régimen provincial metropolitano planteada por Silvela en 1891, en cuanto a que introduce el concepto de gobernadores regionales empleado por vez primera en aquella.<sup>247</sup> Si bien esta influencia parece limitarse a un plano estrictamente formal, ya que la nueva figura administrativa no implicaba diferencias substanciales respecto a las funciones anteriormente

desempeñadas por los gobernadores provinciales.

**La reacción conservadora: el debate parlamentario  
y la desvirtuación de las líneas maestras del Proyecto Maura.**

Pese a su carácter moderado, el Proyecto Maura encontró desde el primer momento la cerrada oposición de los conservadores cubanos y puertorriqueños. Los primeros se movilizaron para reivindicar la modificación de la base segunda, sobre todo en lo relativo a la creación de una única diputación provincial, apoyando a los segundos en sus reclamaciones relativas a la supresión de la base tercera.<sup>248</sup>

En un primer momento ambas fuerzas intentaron llegar a una fórmula de transacción con el Gobierno, para que eliminara del Proyecto aquellos aspectos contrarios a sus intereses. Con este fin, dos días después de la lectura del mismo, tuvo lugar una reunión entre el ministro de Ultramar y una comisión, presidida por el representante puertorriqueño Rodríguez San Pedro.

En el curso de la misma Maura aceptó concretar su proyecto, modificando para ello la redacción original del mismo. De manera que en lugar de estar redactado en forma de ley de bases (cuyo contenido se limitaba necesariamente a plantear de forma genérica una serie de cuestiones, cuyo desarrollo concreto dependía de la

acción posterior del ministro) apareciera redactado en forma articulada, lo que eliminaba la posibilidad de una posterior interpretación de la ley en sentido expansivo. Pero el ministro liberal no aceptó la supresión de la diputación única en Cuba ni la modificación de las garantías concedidas a las minorías políticas por la base tercera.<sup>249</sup>

El fracaso de un nuevo intento de concertación, que tuvo lugar a mediados de junio, condujo a los conservadores antillanos a oponerse abiertamente a la política del ministro aprovechando la discusión del proyecto de presupuestos para Cuba.<sup>250</sup> Unionistas e incondicionales obtuvieron el apoyo del Partido Conservador, así como de los carlistas y de un sector del Partido Liberal liderado por José Canalejas.<sup>251</sup> En este contexto, la Comisión de las Cortes hubo de retirar del proyecto de presupuestos para Cuba todo lo referente a las reformas administrativas proyectadas por Maura.<sup>252</sup>

Sin embargo, los autonomistas, parte de cuya prensa había apoyado el Proyecto desde un principio, defendieron la oportunidad de una reforma que, pese a sus limitaciones, "marcaba un avance de gran consideración en el camino de las reformas que Cuba demanda".<sup>253</sup>

Paralelamente, los sectores del unionismo descontentos con la política del partido se agrupaban en torno al Partido



Reformista y hacían del Proyecto de Maura la base de su programa.<sup>254</sup>

Ello dotaba al ministro del apoyo político necesario para llevar adelante su proyecto. Máxime cuando el dictamen de la correspondiente comisión del Congreso retiraba, con la anuencia del ministro, el artículo que concedía a la diputación capacidad para presentar proyectos a las Cortes, lo que valió al ministro el apoyo de un sector del Partido Incondicional de Puerto Rico, lo que suponía la fractura del bloque antireformista.

Sin embargo, la creciente división del Partido Liberal en torno a esta cuestión y el riesgo de una ruptura con los conservadores antillanos, que pudiera reforzar al debilitado Partido Conservador, llevaron a Sagasta a bloquear el Proyecto de reforma de Maura y a forzar la salida del Gobierno del propio ministro y de su pariente y mentor político, Germán Gamazo, en marzo de 1894.<sup>255</sup>

**Los vaivenes políticos del Partido Liberal y el aplazamiento de la reforma colonial entre marzo y noviembre de 1894.**

El desenlace de la crisis ministerial de marzo de 1894 supuso la retirada del Proyecto Maura y la búsqueda de una fórmula de consenso. En este sentido, el 5 de abril Sagasta manifestaba ante el Congreso que el Gobierno mantenía el Proyecto

Maura, pero mostraba su disposición a que éste fuera enmendado durante su discusión por las Cortes.<sup>256</sup>

El nombramiento de Becerra como ministro de Ultramar tenía como objetivo la elaboración de un nuevo proyecto que satisficiera a la mayoría de los sectores implicados. Según J. Durnerin el nombramiento fue bien recibido por los conservadores cubanos que habrían obtenido garantías, por parte del nuevo ministro, de que el nuevo proyecto que se estaba elaborando en el Ministerio de Ultramar mantenía las seis diputaciones provinciales existentes en Cuba.<sup>257</sup>

No obstante, lo cierto es que se desconoce con exactitud el proyecto elaborado por Becerra. Éste nunca llegó a ser discutido por el Consejo de Ministros y la documentación relativa a los trabajos preparatorios del mismo no aparece entre los papeles del Ministerio correspondientes a este período. Los datos que han llegado hasta nosotros acerca del mismo proceden de fuentes indirectas, concretamente de las filtraciones del proyecto a la prensa y de las referencias a éste realizadas en el Congreso.

Existe una coincidencia general entre estas fuentes al afirmar que Becerra reproducía en sus tesis las líneas maestras del Proyecto Maura, con una importante excepción: la eliminación de la diputación provincial única en Cuba. Dicho extremo suponía dispersar entre las seis diputaciones provinciales existentes en

la colonia las nuevas funciones atribuidas originalmente a aquél órgano.

Ello hubiera acentuado aún más la preponderancia del Gobernador General frente a los principales órganos de carácter electivo de la colonia. En este sentido, el ministro se alineaba con las tesis sostenidas por los grupos políticos opuestos a la reforma.

Sin embargo, la creación de una única diputación provincial en Cuba se había convertido en la base del programa del Partido Reformista, que contaba con el apoyo del gobernador colonial nombrado por Maura, el general Calleja, y con el respaldo en el Parlamento metropolitano de un importante sector del Partido Liberal.<sup>258</sup> Por otra parte, autonomistas y republicanos seguían apoyando firmemente el proyecto presentado por Maura en su redacción original.<sup>259</sup>

La dureza del enfrentamiento entre el Partido Reformista y la Unión Constitucional en Cuba, la creciente descomposición de los partidos conservadores en las colonias y el temor a defraudar las expectativas que las reformas de Maura habían generado entre la sociedad antillana llevarían finalmente a Sagasta a optar por una fórmula de consenso. De ahí que a fines de septiembre éste impidiera a Becerra presentar ante el Consejo de Ministros la

fórmula que había elaborado. Como podemos deducir de los maliciosos comentarios realizados por Romero Robledo en el Congreso en torno a este tema, que no fueron desmentidos por los interesados:

"Y cuentan las crónicas (porque nosotros los Diputados de oposición tenemos nuestra policía y sabemos lo que respiran los Ministros, unas veces porque lo buscamos nosotros y otras porque entre los amigos de SS.SS hay muchos que nos lo vienen á contar) que el Sr. Becerra fue durante un mes al Consejo con su proyecto en el bolsillo, sin que pudiera dar lectura de él, y que constantemente asediaba al Sr. Presidente del Consejo diciéndole: "Práxedes necesito expresarte mis ideas sobre la cuestión de Cuba. ¿Cuando me proporcionarás ocasión para esto?" (risas) y por más que el Sr. Becerra asediaba á Práxedes (válgame la frase que enseguida le llamaré Presidente del Consejo), Práxedes no se daba por notificado, y á lo sumo le contestaba: "Déjame, ya hablaremos".<sup>260</sup>

Paralelamente Sagasta entablaba negociaciones con los distintos sectores del Partido Liberal dirigidas a reincorporar a los gamacistas a la disciplina de partido. Varias eran las cuestiones que hacia 1894 dividían a las diversas facciones del Partido Liberal Fusionista: la reforma arancelaria, el régimen fiscal especial de Navarra y la cuestión colonial.<sup>261</sup> Entre septiembre y octubre se llegó a un consenso general en torno a estos temas que posibilitó la reconciliación de Sagasta con los gamacistas.

Entretanto, Becerra, que desde fines de septiembre se había mantenido a la expectativa, dimitía a causa del rechazo gene-

ralizado de los reformistas coloniales y del sector gamacista de su propio partido a su gestión, si bien su dimisión no se haría pública hasta desencadenarse, días más tarde, la crisis ministerial producida por la salida de Moret.<sup>262</sup>

El 5 de noviembre de 1895 Sagasta formaba un nuevo Gobierno que daba entrada a los gamacistas en la persona de Maura, ministro de Gracia y Justicia. Aceptado por este sector un compromiso relativo a la necesaria modificación del Proyecto Maura, Sagasta encomendaba la elaboración del nuevo proyecto de reforma colonial a Buenaventura Abarzuza, antiguo republicano posibilista que no estaba comprometido con ninguno de los dos grandes sectores de opinión en los que el Partido Liberal se había dividido ante esta cuestión.

#### La última oportunidad del asimilismo reformista: La reforma colonial consensuada de marzo de 1895.

El 24 de noviembre de 1894 Abarzuza invitaba a la oposición conservadora a participar en los trabajos preparatorios del nuevo proyecto de reforma colonial.<sup>263</sup> A partir de este momento comenzaría la búsqueda de una fórmula conciliatoria que contara con el apoyo de los diversos sectores implicados. Finalmente, a mediados de diciembre, se llegaría a un acuerdo definitivo en torno a este tema, no sin mediar una serie de

presiones previas por parte de Cánovas sobre los sectores más inmovilistas del conservadurismo colonial para que aceptasen los términos pactados.<sup>264</sup>

Poco después, el nuevo proyecto pasaría a la Comisión correspondiente del Congreso que presentaría su nuevo Dictamen el 11 de febrero. A fin de acentuar su carácter de fórmula transaccional la Comisión configuró el Proyecto Abarzuza en forma de ley de bases, lo que concedía cierto margen de maniobra al Ejecutivo a la hora de ponerlo en práctica. Este extremo permitía a los grupos políticos que habían apoyado el Proyecto justificar ante sus bases algunas de las concesiones efectuadas, aduciendo que el futuro desarrollo de la Ley recogería algunos de sus puntos de vista.<sup>265</sup>

La Ley de Bases estaba estructurada en dos artículos, el primero referido a Cuba y el segundo a Puerto Rico. Cada uno de dichos artículos estaba compuesto por cinco bases, relativas a la manera en que debía llevarse a cabo la futura reorganización político-administrativa de la colonia.<sup>266</sup>

Curiosamente la Ley Abarzuza implantaba diferentes modelos de organización político-administrativa para Cuba y Puerto Rico. En este sentido, existía una coincidencia en torno al protagonismo atribuido en ambas colonias a la figura del gobernador

colonial, pero no sucedía lo mismo en el caso de los restantes órganos coloniales: las diputaciones provinciales y el Consejo de Administración.

Respecto a las primeras, la Ley Abarzuza establecía una única diputación provincial en Puerto Rico, compuesta por doce diputados, seis por cada una de las dos regiones administrativas en que se dividía a la colonia: San Juan y Ponce (art.2, base 2).

En tanto que, en el caso de Cuba, desaparecía la diputación provincial única prevista en el Proyecto Maura, subsistiendo las seis diputaciones preexistentes de acuerdo a lo establecido por las leyes de 14 de mayo de 1878 y 31 de diciembre de 1891 (art.1, base 1). Ello determinó que el Consejo de Administración cubano hubiera de desempeñar en parte el papel atribuido anteriormente a la diputación provincial única por el Proyecto Maura, revisitando unas funciones y una naturaleza diferentes a las de su homónimo puertorriqueño, circunscrito a un papel puramente consultivo.

El nuevo modelo político-administrativo implantado en Puerto Rico se caracterizaba por la ampliación de las funciones de la diputación provincial.

Ésta conservaba a grandes rasgos el carácter atribuido a la misma por el Proyecto Maura. En este sentido, la diputación puertorriqueña mantenía la mayoría de las competencias proyec-

tadas para este órgano en 1893, incluidas algunas competencias retiradas posteriormente del Proyecto Maura y que la Ley Abarzuza no contemplaba para las diputaciones o el Consejo de Administración de Cuba.

De esta manera, la Ley de Bases recogía una de las principales potestades reconocidas inicialmente a esta corporación por el Proyecto de 1893: el derecho de iniciativa para proponer a las Cortes aquellos proyectos que estimase convenientes.<sup>267</sup>

Asimismo la diputación puertorriqueña conservaba la capacidad para acordar, con arreglo a las leyes emitidas por las Cortes y a los reglamentos aprobados por el Ejecutivo, todo lo referente a: obras públicas; comunicaciones terrestres y marítimas; postales y telegráficas; agricultura, industria y comercio; inmigración y colonización; educación; beneficencia y sanidad (art.2, base 2).

Sin embargo dichas competencias se concedían "sin perjuicio de la alta inspección y de las facultades inherentes a la soberanía que las leyes reserven al Gobierno de la Nación."<sup>268</sup>

La preponderancia atribuida por el Proyecto a la figura del Gobernador General encontraba aquí una de sus máximas expresiones.

En virtud del ejercicio de su función inspectora, el Gobernador General podía suspender la aplicación de cualquier acuerdo de la diputación que considerara contrario a las leyes o a los



intereses de la Nación. Asimismo podía adoptar provisionalmente las acciones que estimase necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos, en tanto el Ministerio de Ultramar decidía sobre la conveniencia o no de la suspensión decretada por el Gobernador. Por otra parte, la Ley de Bases también contemplaba la posibilidad de que el Gobernador General suspendiera el funcionamiento de la propia diputación, cuando ésta traspasara "el límite de sus facultades legítimas, con menoscabo de la Autoridad gubernativa o judicial o con riesgo de la alteración del orden público" (art.2, base 2).<sup>269</sup> Extremo ausente del Proyecto Maura. Si bien, la suspensión de la diputación estaba supeditada a un informe previo de la Junta de Autoridades y debía ser confirmada antes de dos meses por el Consejo de Ministros de la metrópoli.

La Ley Abarzuza también otorgaba a la diputación competencias en materia presupuestaria, si bien las mismas estaban teñidas de una cierta ambigüedad.

En función del art.2, base 2, la diputación provincial debía elaborar y aprobar aquella parte de los presupuestos coloniales relativa exclusivamente a las competencias asignadas a la misma.

Para ello, la Ley le facultaba para recaudar una serie de ingresos correspondientes a tres fuentes: los bienes y rentas de propiedad provincial, la creación de contribuciones y recargos sobre la carga fiscal ordinaria y la imposición de contingentes tributarios a los municipios.

Por otra parte, la asignación de competencias en materia presupuestaria sería inefectiva si no fuera acompañada de mecanismos que permitieran el control de la gestión presupuestaria. En este sentido, la Ley Abarzuza facultaba a la diputación para fiscalizar y, en su caso, aprobar las cuentas relativas al cumplimiento de los presupuestos coloniales, rendidas todos los años por la Sección de Administración Local.

Sin embargo, las bases 3 y 5 del mismo artículo atribuían la formación de los presupuestos de gastos e ingresos coloniales a la Intendencia, la cual debía someterlos al Ministerio de Ultramar, previa revisión de los mismos por el Consejo de Administración de la isla, presentándose finalmente a las Cortes para su aprobación.

En este sentido, la Ley no establecía claramente si dichos presupuestos se limitaban a aquellas partidas presupuestarias ajenas a las competencias de la diputación o si, por el contrario, incluían a aquéllas, en cuyo caso las competencias de la diputación en materia presupuestaria quedarían mermadas al quedar sujetas a revisión.

El Consejo de Administración constituía la principal novedad introducida por la Ley Abarzuza sobre el modelo de organización político-administrativo de Cuba. mientras que, en el caso de Puerto Rico, este órgano desempeñaba un papel secundario respecto

al de la propia diputación provincial, ya que la ley limitaba la parte electiva de este organismo a un tercio del total, mientras que, en el caso de Cuba, dicho porcentaje ascendía a la mitad.

El Consejo estaba integrado de forma permanente por el Gobernador General, el obispo, el general segundo cabo, el comandante de Marina, el presidente y el fiscal de la Audiencia Territorial, así como por seis miembros elegidos por el Gobierno entre quienes cumplieran una serie de requisitos legales.<sup>270</sup> La parte electiva del mismo estaba constituida por los seis diputados provinciales cuyo mandato estuviese más próximo a expirar.<sup>271</sup>

Sus funciones eran fundamentalmente consultivas, siendo la principal el asesoramiento del Gobernador General en aquellos casos que éste estimase conveniente. No obstante, el Consejo transcendía un carácter puramente consultivo, ya que la Ley Abarzuza le investía con la potestad de introducir por propia iniciativa modificaciones en el presupuesto colonial elaborado por la Intendencia. Asimismo la base tercera establecía el carácter preceptivo, aunque no vinculante, de su dictamen en los siguientes casos: con motivo de la rendición de cuentas efectuada semestralmente por la Intendencia; en asuntos relativos al Real Patronato de Indias; en aquellos acuerdos de la diputación provincial que dieran lugar a la intervención del Gobierno metropolitano, según lo establecido en la base 2; en las peticiones de reformas legislativas dirigidas por la diputación a las

Cortes; en las destituciones gubernativas de alcaldes y en todas aquellas materias administrativas que las leyes determinaran.

La Ley de Bases establecía un régimen político-administrativo en Cuba diferente al planeado por Maura. En este sentido, el modelo de organización cubano contemplado en dicha ley se caracterizaba por la desaparición de la diputación provincial única y su sustitución por un organismo de carácter semielectivo que asumía una parte importante de las funciones atribuidas originalmente a la diputación provincial: el Consejo de Administración.

Ello determinó que las diputaciones provinciales continuaran sometidas a grandes rasgos a la normativa precedente. Sus competencias tan solo aumentaron en relación con una mayor fiscalización de la actividad municipal, si bien sus acuerdos en esta materia podían ser objeto de apelación ante el Consejo de Administración.<sup>272</sup>

Desaparecida la diputación provincial única, el Consejo de Administración se convirtió en el único organismo representativo del conjunto de la colonia. La Ley de Bases mantenía el carácter semielectivo atribuido a este órgano por el Proyecto Maura, sin embargo incrementaba el porcentaje de los consejeros de carácter electivo hasta la mitad. Asimismo se establecía la elección directa de dichos consejeros, mediante el censo utilizado para

la elección de las diputaciones provinciales, frente al sistema indirecto contemplado en el proyecto precedente y reproducido por la Ley Abarzuza para el Consejo de Administración de Puerto Rico. De las seis provincias cubanas, La Habana elegía cuatro diputados, Santiago tres y las demás provincias dos cada una. Los restantes quince consejeros eran nombrados directamente por el Gobierno entre las personas que cumplieran una serie de requisitos, relativos al tiempo de residencia en la colonia, a la posesión de determinada experiencia político-administrativa y a al nivel económico.<sup>273</sup>

La Ley de 1895 asignaba a este organismo la mayoría de las competencias atribuidas a la diputación provincial de Puerto Rico.

En este sentido el Consejo transcendía el carácter mayoritariamente consultivo atribuido a su homónimo puertorriqueño, de manera que la base 3 del art.1 sancionaba la capacidad del Consejo para acordar todas aquellas cuestiones relativas a obras públicas; comunicaciones marítimas, terrestres, postales y telegráficas; agricultura, industria y comercio; inmigración y colonización; educación, sanidad y beneficencia. Supeditando su ejercicio, como en el caso de Puerto Rico, a la supervisión del Gobernador General y a los límites establecidos por la legislación metropolitana.

La Ley de Bases también concedía al Consejo de Adminis-

tración competencias en materia presupuestaria similares a las reconocidas a la diputación provincial puertorriqueña.<sup>274</sup>

Además, la Ley establecía el carácter preceptivo de los informes del Consejo en relación con las siguientes materias: los presupuestos coloniales formados por la Intendencia;<sup>275</sup> la rendición anual de cuentas por dicha dependencia administrativa; los asuntos relativos al Patronato de Indias; los recursos de actos de los gobernadores civiles ante el Gobernador General; la destitución y separación gubernativa de alcaldes o regidores y, finalmente, aquellos asuntos de carácter general que las leyes determinaran (art.1, base 3).

Una de las principales diferencias entre el Consejo de Administración establecido por la Ley Abarzuza y la diputación provincial única contemplada en el Proyecto Maura residía en la capacidad otorgada a esta última para proponer proyectos de ley a las Cortes.

El hecho de que la Ley de Bases mantuviera dicha facultad en el caso de la diputación provincial puertorriqueña, como se deduce de la base 3 del art.2, establecía una importante diferencia entre los órganos representativos de cada colonia.

Este extremo, unido al carácter semielectivo revestido por el Consejo de Administración de Cuba, permite establecer que el régimen político-administrativo implantado en Cuba por la Ley

Abarzuza era más restrictivo que el establecido en Puerto Rico por la misma disposición.

En este sentido, el art.2 de la Ley de Bases venía a reproducir sin alteraciones substanciales el modelo político-administrativo diseñado para Puerto Rico por la base 7 del Proyecto Maura.

Resulta ciertamente sorprendente que la mayoría de los estudios que hacen referencia a la Ley de marzo de 1895 no hagan mención a este extremo, limitándose a descalificar sin más a la Ley Abarzuza como una versión restrictiva del Proyecto Maura, lo que si bien era cierto para el caso de Cuba es incorrecto en el de Puerto Rico.<sup>276</sup>

El otro gran rasgo distintivo de la Ley de 15 de marzo de 1895 fue la importancia atribuida en ambas colonias a la figura del Gobernador General.

El Gobernador era el representante directo del Gobierno de la metrópoli en cada colonia. En este sentido su nombramiento y cese dependían en exclusiva del Gobierno metropolitano, que actuaba a propuesta del Ministerio de Ultramar. El Gobernador conservaba, como en el Proyecto Maura, el mando supremo sobre las fuerzas militares existentes en la colonia.

La base 4 de los arts.1 y 2 le asignaba las siguientes atribuciones: la publicación y ejecución de las disposiciones

emanadas de las Cortes y del Poder Ejecutivo, la vigilancia e inspección de los servicios públicos, la suspensión de las penas de muerte en determinados casos y la comunicación directa con los representantes diplomáticos españoles en América.

Extremo este último que sancionaba la duplicidad de competencias existente hasta el momento en la política exterior desarrollada por España hacia el continente americano. Además la Ley facultaba al Gobernador General para suspender, bajo su propia responsabilidad y previa consulta a la Junta de Autoridades, las garantías constitucionales consignadas en los arts.1, 5, 6 y 9, así como en los párrafos primero, segundo y tercero del art.13 del texto Constitucional.<sup>277</sup>

Por otra parte, como jefe superior de la Administración colonial y en calidad de delegado de los ministerios de Ultramar, Estado, Guerra y Marina, la Ley Abarzuza le confería la capacidad para dictar las disposiciones de rango inferior necesarias para el cumplimiento de las leyes y decretos metropolitanos expedidos para Ultramar por dichos ministerios, salvo en el caso de que éstos estuvieran acompañados por reglamentos u órdenes específicos para su desarrollo.

La Ley de Bases no establecía un equilibrio de poderes entre el máximo representante del Gobierno metropolitano y los organismos de carácter electivo existentes en la colonia.



Por el contrario, los arts.1 y 2 sancionaban el predominio del Poder Ejecutivo, al facultar su base 3 al Gobernador General para suspender los acuerdos adoptados por la diputación provincial puertorriqueña o por el Consejo de Administración cubano, si estimaba que eran contrarios a las leyes o a los intereses generales de la Nación. Si bien la decisión final correspondía al Gobierno de la metrópoli.

Por otra parte, la Ley capacitaba al Gobernador para suspender razonadamente el funcionamiento de dichos órganos, previa consulta a la Junta de Autoridades, hasta que el Consejo de Ministros ratificara o no dicha suspensión dentro del plazo de dos meses (art.1, base 3 y art.2, base 2).

Para asistir al Gobernador General en el ejercicio de sus funciones, la Ley de bases establecía un organismo similar a los consejos de Administración preexistentes: la Junta de Autoridades.

Ésta estaba integrada por los siguientes cargos: el obispo de la diócesis capitalina, el general segundo cabo, el comandante principal de Marina, el Presidente y el Fiscal de la Audiencia Provincial, el intendente y el jefe de sección de Administración Local.

Su función, puramente consultiva, estaba dirigida a asesorar al Gobernador General en una serie de materias especialmente

delicadas, en las que su dictamen era preceptivo, y que afectaban fundamentalmente a las relaciones entre el Gobernador y los órganos de carácter electivo existentes en la colonia. Sin embargo sus acuerdos, que serían remitidos al Ministerio de Ultramar, no eran vinculantes en ninguna materia, correspondiendo al Gobernador General decidir bajo su entera responsabilidad.

Tras un intenso debate, en el curso del cual el proyecto redactado por el ministro hubo de arrostrar aún la oposición de los sectores más extremistas del conservadurismo colonial, el 13 de febrero de 1895 las Cortes aprobaban el Proyecto Abarzuza que era sancionado como Ley el 15 de marzo.<sup>278</sup>

Sin embargo, ello no supuso la inmediata reforma del régimen político-administrativo colonial. La propia naturaleza jurídica de la fórmula Abarzuza, redactada en forma de ley de bases, privaba a la misma de carácter operativo inmediato, limitándola a una exposición de los principios generales que habrían de regir una hipotética reforma del régimen colonial.

No obstante, el estallido de una nueva guerra colonial en Cuba dos días después de la aprobación de la Ley por las Cortes, paralizaría la elaboración de la legislación que tendría que haber desarrollado las bases aprobadas por las Cortes.

### La tardía aplicación de la Ley Abarzuza: Los decretos de diciembre de 1896.

La incapacidad del Gobierno Sagasta para hacer frente a la crisis política provocada por el desafío planteado por amplios sectores del ejército al Estado de Derecho, provocó la caída del Gabinete liberal días después de que las Cortes aprobaran la Ley Abarzuza.<sup>279</sup>

Pese a la existencia de una mayoría liberal en las Cortes, la Regente encomendó a Cánovas la formación de un ministerio conservador. El nuevo Gobierno paralizaría el desarrollo de la reforma colonial, lo que limitaría las posibilidades, ya de por sí escasas, de encontrar una salida negociada al nuevo conflicto colonial.

En un principio Cánovas pareció inclinado a afrontar la reforma del régimen político-administrativo de Ultramar pactada en marzo de 1895. En este sentido, el general Calleja fue sustituido al frente del Gobierno Superior de Cuba por el general Martínez Campos, que se había mostrado dispuesto a resolver la nueva crisis colonial mediante la consecución de algún tipo de compromiso con los separatistas para lo que planteaba la inmediata aplicación de la Ley Abarzuza.<sup>280</sup>

Con esta objetivo el nuevo gobernador ordenaba el 31 de mayo

iniciar la confección del censo relativo a la parte electiva del nuevo Consejo de Administración.<sup>281</sup>

Sin embargo, desde principios de mayo comenzó a imponerse dentro del Gabinete conservador el punto de vista de Romero Robledo, quién había conseguido situar al frente de la cartera de Ultramar a un miembro de su facción, el industrial harinero Tomás Villarroya.

El nuevo ministro, estrechamente vinculado al *lobby* colonial metropolitano, dejaba clara su posición un mes después de ocupar la cartera, mediante unas declaraciones en el Congreso en las que manifestaba que el agravamiento de la situación en Cuba hacía poco oportuno el desarrollo de la Ley de Bases, por el contrario el Gobierno estaba dispuesto a investir al general Martínez Campos de facultades excepcionales.<sup>282</sup>

Pese a ello, es posible que, de haber persistido el consenso político en torno a la Ley Abarzuza, el pragmatismo de Cánovas le hubiera decidido finalmente a aplicar la misma.

Sin embargo, el estallido de la guerra colonial había hecho desaparecer dicho consenso.

En este sentido, mientras los conservadores antillanos aprovechaban para diferir cualquier reforma del régimen colonial al final de la rebelión, los autonomistas rechazaban por insuficiente la Ley Abarzuza, presentando un proyecto alternativo de

reforma del régimen político-administrativo de Cuba que contemplaba la creación de un organismo electivo para toda la colonia.<sup>283</sup> Por su parte, importantes sectores del Partido Reformista solicitaban la aplicación íntegra del antiguo Proyecto Maura.<sup>284</sup> Finalmente, el mismo Partido Liberal parecía dividido ante la conveniencia de posponer o no la reforma ultramarina al final de la nueva guerra colonial.

Ello permitió al bloque antirreformista imponer al Gobierno la ruptura de los compromisos contraídos en marzo de 1895 y la suspensión indefinida de cualquier reforma del régimen colonial.

En este sentido, el 11 de mayo de 1895 el Gobierno adoptaba finalmente los planteamientos más conservadores, manifestando, con motivo del Discurso de Contestación al Mensaje de la Corona su intención de supeditar cualquier hipotética reforma del régimen colonial a la obtención de un nuevo consenso político en torno a este tema, cuya consecución se difería hasta el final de la nueva guerra colonial.<sup>285</sup>

La postura conciliadora de Martínez Campos fue defendida por el grupo silvelista, el cual presentó en el Congreso un voto particular reclamando la aplicación de la Ley de Bases como garantía de la voluntad reformista del Gobierno español. Silvela aducía que dichas reformas facilitarían un compromiso con aquellos sectores de la sociedad criolla cercanos a la insurrec-

ción, contribuyendo a privar a ésta de sus bases.<sup>286</sup> No obstante, la postura de Silvela fue rechazada por Cánovas, cada vez más escorado hacia el ala derecha del partido, dirigida por Romero Robledo.

La posición adoptada finalmente por el Gobierno conservador provocó un giro en la política de consenso que Martínez Campos trataba de desarrollar en Cuba. En este sentido, siguiendo órdenes de Castellanos hubo de renunciar a integrar a reformistas y autonomistas en la administración territorial y procedió a la renovación gubernativa de los municipios y las diputaciones provinciales de la isla, entregando las mismas a los elementos más reaccionarios del Partido Constitucional.<sup>287</sup>

Poco después el Gobierno presentaba ante el senado un Proyecto de Ley restableciendo la legislación provincial y municipal anterior a la Ley de Bases cuya aplicación quedaba paralizada.<sup>288</sup>

La mayoría de los especialistas coinciden en que el viraje antireformista del Gobierno metropolitano afectó seriamente a la credibilidad de los partidos políticos que defendían la reforma progresiva del régimen colonial dentro del Estado español.

Ello impulsó al campo separatista a amplios sectores de la sociedad colonial que anteriormente habían apoyado a los partidos

Reformista y Autonomista.<sup>289</sup>

La derrota del ejército colonial en Coliseo en noviembre de 1895 extendía la rebelión al sector occidental de la isla.<sup>290</sup> A principios de 1896 las operaciones militares se habían generalizado en la totalidad del territorio y el estado de sitio afectaba a toda la colonia. Paralelamente, estallaba una insurrección indígena en Filipinas.

El Gobierno Cánovas respondió a esta situación acentuando la represión. En enero de 1896 el general Weyler sustituía a Martínez Campos e iniciaba una violenta campaña de represión basada en la reconcentración de la población rural. Un mes más tarde el Gobierno disolvía las Cortes pese a la oposición liberal a esta medida.<sup>291</sup>

Sin embargo, a pesar del relativo éxito de la política represiva practicada por Weyler, el Gobierno fue haciéndose consciente a lo largo de 1896 de la inviabilidad de intentar encontrar una solución puramente militar a un conflicto que comenzaba a ser insostenible para la metrópoli.<sup>292</sup> Máxime cuando la actitud estadounidense iba haciéndose cada vez más amenazadora.<sup>293</sup>

En este marco, Cánovas decidió rectificar la política inmovilista practicada desde 1895 y aplicar la Ley Abarzuza.

En la adopción de dicha decisión debieron pesar seguramente

las presiones realizadas por el Secretario de Estado estadounidense, Richard Olney, quién en un principio consideraba que la aplicación de las reformas contenidas en la Ley Abarzuza podía ser la base para un acuerdo con los separatistas que pusiera fin al conflicto.<sup>294</sup> Si bien, la postura del representante estadounidense ante la crisis cubana fue evolucionando a lo largo del tiempo, de forma que, ya desde finales de 1896, esta excluía cualquier solución que no contemplara la concesión de un régimen autonómico a la colonia para pasar a propugnar a principios de 1897 el abandono negociado de Cuba por España.<sup>295</sup>

Sin embargo, los diez decretos promulgados por la Regente el 31 de diciembre de 1896 se limitaban a desarrollar la Ley Abarzuza en Cuba y Puerto Rico, sin llegar a introducir ninguna modificación en sentido expansivo, pese a la esperanza que en este sentido habían hecho concebir las declaraciones de Cánovas a lo largo de los meses anteriores.<sup>296</sup>

Por el contrario, los decretos de Castellano, si bien no introducían novedades importantes en el caso de Cuba, restringían algunos aspectos del modelo político-administrativo más descentralizado consagrado por la Ley de Bases para Puerto Rico.

En este sentido, se mantenía la legislación electoral sumamente restringida introducida por la Maura en 1892, que reducía el cuerpo electoral al 4% de la población, dejando al



margen a 41.000 de los 59.000 contribuyentes del país.<sup>297</sup>

Asimismo, los decretos de Castellano potenciaban el papel de la Comisión Provincial en detrimento del consejo de Administración. En la Ley de Bases, dicho organismo, integrado por cinco diputados provinciales, se limitaba a ejercer interinamente las funciones de la diputación mientras ésta no estuviera reunida. Los decretos de diciembre de 1896 asignaban la presidencia de la misma a un delegado del Gobernador General, en un intento por aumentar el grado de influencia de aquel sobre la actividad de la diputación puertorriqueña. Por otra parte, los decretos de Castellanos provocaban una duplicidad de funciones entre este organismo y el Consejo de Administración al asignar a la Comisión una función consultiva, concediéndole capacidad para informar acerca de todas aquellas materias que el Gobierno estimare convenientes. Con ello el Ejecutivo buscaba reducir la importancia del Consejo de Administración en caso de desavenencias con el mismo.

Ello ocasionó la protesta generalizada de los autonomistas puertorriqueños cuya Junta Directiva, que desde el año anterior pactaba con Sagasta la concesión de la autonomía, rechazaba las reformas de Castellano en su Manifiesto de 2 de febrero de 1897:

"Los Decretos (...) restringen aún más el espíritu restrictivo de las Bases, y con declaraciones pomposas traerán efectivamente un desengaño pernicioso al país, que no puede aceptar las pretendidas

reformas sin riesgo de hacerse cómplice del engaño con que el Gobierno las anunció. Grave responsabilidad es la de defraudar las legítimas esperanzas de un pueblo después de tanto como se ha encarecido la necesidad de cambiar radicalmente el régimen político y administrativo de las Antillas".<sup>298</sup>

**El Real Decreto de 29 de abril de 1897 y la ampliación de la Ley de Bases de 15 de marzo de 1895.**

El rechazo generalizado que suscitó la tardía aplicación de la Ley Abarzuza, así como la creciente presión de la Administración Cleveland para que se llegara a una rápida resolución del conflicto cubano, obligaron al Gobierno conservador a profundizar más en la reforma del régimen colonial.

En este sentido, Cánovas decidió implantar en Cuba un modelo de organización político-administrativa que recogiera de forma matizada algunas de las reivindicaciones de reformistas y autonomistas y permitiera establecer un nuevo consenso entre todas las fuerzas políticas en torno a esta materia, similar al que se había producido en marzo de 1895. Para ello el líder conservador contaba con la colaboración de los sectores más moderados del conservadurismo colonial, reunidos en torno a Santos Guzmán.

Ello no significaba que el artífice de la Restauración hubiera evolucionado a posiciones cercanas a las de 1865 cuando

convocara la Junta de Información. El carácter puramente coyuntural de esta reforma puede deducirse de un hecho del que no hemos encontrado constancia en ningún trabajo sobre el tema: el diferente tratamiento otorgado a Cuba y Puerto Rico por la reforma colonial de abril de 1897. Este extremo vendría dado porque si en el caso de Cuba el decreto preveía la creación de un régimen político-administrativo sumamente descentralizado, en tránsito ya hacia un modelo de organización autonómico, en el de Puerto Rico implantaba un régimen colonial mucho más restrictivo.

La disposición del Partido Liberal a proceder a una inmediata reforma del régimen colonial en sentido autonómico, fácilmente deducible de las declaraciones realizadas por Sagasta a determinados medios, de su pacto con el Partido Autonomista de Puerto Rico y de las garantías ofrecidas por Castelar al Gobierno de los Estados Unidos en enero de 1897, hubo de reforzar la posición de Cánovas quién presentaba el 4 de febrero al Consejo de Estado un Proyecto de ampliación de las reformas acordadas por la Ley de 15 de marzo de 1895 para Cuba y Puerto Rico.<sup>299</sup>

Cerradas las Cortes desde septiembre de 1896, el Gobierno Cánovas se veía forzado a extender las reformas a las Antillas por vía ejecutiva. Medida excepcional justificada en la urgencia de las misma, lo que no dejaba de establecer un marcado contraste con el bloqueo del desarrollo de la Ley de Bases durante casi dos años por el mismo Gobierno conservador que ahora se apresuraba

a aplicar una serie de medidas que, en su mayoría, habían sido rechazadas por su partido con motivo de la discusión del Proyecto Maura.<sup>300</sup>

Dos días más tarde, el Consejo de Estado se manifestaba favorablemente respecto al contenido de las reformas, a las que definía como "una continuación de las gloriosas tradiciones del Derecho Indiano".<sup>301</sup> Ello daba lugar a la aplicación del proyecto a Cuba y Puerto Rico a través de un Real Decreto de 29 de abril de 1895.<sup>302</sup>

La demora en aplicar un proyecto de reformas que había sido aprobado en febrero, pese a la extrema gravedad de la situación en Cuba, se debió probablemente al hecho de que las reformas de Cánovas aún hubieron de afrontar la frontal oposición del sector romerista del Partido Conservador y las reticencias del conservadurismo cubano.

En este sentido, I. Roldán ha señalado que solo la presión del líder unionista Santos Guzmán hizo posible la aceptación del proyecto por la Junta Directiva de la Unión Constitucional, pese a la decidida oposición de Romero. Ello solo se consiguió circunscribiendo la aplicación del proyecto a aquellas áreas de Cuba bajo el control absoluto de la Administración colonial.<sup>303</sup>

Por otra parte, también la oposición liberal y republicana se manifestó contraria al proyecto, reclamando la concesión de

un régimen autonómico pleno a las colonias, especialmente desde la reapertura de las Cortes el 20 de mayo.<sup>304</sup>

Parece que el proyecto solo contó inicialmente con el apoyo de los Estados Unidos. Este extremo puede desprenderse de la correspondencia cifrada entre la embajada en Estados Unidos y el Gobierno de Madrid, si bien la sinceridad de dicho apoyo es muy discutible, dado el posterior desarrollo de los acontecimientos.<sup>305</sup>

Además el nuevo modelo de organización colonial entrañaba una serie de contradicciones con la política que el Gobierno venía desarrollando hacia Puerto Rico. Ya que un Real Decreto de 23 de abril de 1897 había dispuesto la constitución, con arreglo a los decretos de 31 de diciembre de 1896, de la diputación provincial, del Consejo de Administración y de los demás organismos previstos por la Ley de 15 de marzo de 1895.<sup>306</sup>

Este extremo, unido a la demora en la aplicación a la isla del nuevo marco político-administrativo previsto por el Decreto de 29 de abril, que solo se extendería a Puerto Rico una vez hubiera sido implantado en la parte occidental de la isla de Cuba, permite abrigar serias dudas acerca de la voluntad reformista real del Gobierno Cánovas en el caso de la Pequeña Antilla.

El Real Decreto de 29 de abril revestía la forma de una serie de enmiendas a las seis primeras bases de la Ley abarzuza, referentes a Cuba, en tanto que su aplicación a Puerto Rico se llevaba a cabo a través de un solo artículo de orden general.

Como en la totalidad de las reformas coloniales aplicadas a lo largo de la década de los noventa, el marco político-administrativo implantado en cada una de las colonias antillanas era distinto.

En el caso de Puerto Rico, el Decreto de 29 de abril mantenía la importancia de la Comisión Provincial, que retenía importantes funciones como la intervención de las cuentas municipales, al tiempo que conservaba el carácter consultivo que le había sido asignado en diciembre de 1896.

La Diputación Provincial conseguía nuevas competencias en materia municipal, al obtener capacidad para suspender los acuerdos de las corporaciones municipales y amonestar, multar o suspender en el ejercicio de sus funciones a sus integrantes. Si bien las nuevas competencias quedaban sometidas a la aprobación del Gobernador General, el Decreto establecía que, en caso de conflicto entre ambas instancias, correspondía decidir a la Audiencia Territorial. Con ello se introducía un mecanismo de equilibrio entre la diputación y el Ejecutivo colonial, ine-

xistente en el marco preexistente.

Por otra parte, el Gobernador perdía la capacidad de nombrar directamente al alcalde entre aquellos concejales que hubieran sido elegidos. El Decreto privaba asimismo a los delegados del Gobernador en cada término municipal de poder interferir en las funciones de los ayuntamientos.

Por su parte, a diferencia de Cuba, el Consejo de Administración no experimentaba ningún tipo de variación respecto a su estructura y funciones.

En conjunto, el Real Decreto de abril de 1897 se limitaba en el caso de Puerto Rico a interpretar en sentido más descentralizador las bases aprobadas en marzo de 1895, eliminando las restricciones introducidas por los decretos de Castellano.

Sin embargo, la Reforma Cánovas sí introducía modificaciones importantes en el régimen político-administrativo de Cuba, si bien limitaba el ámbito de la reforma a la parte occidental de la colonia.

En este sentido, se ampliaba la parte electiva del Consejo de Administración que pasaba a constituir tres quintas partes de este organismo (21 de 35 consejeros). Si bien, el Decreto mantenía como censo para la elección de los consejeros, el mismo

que había sido utilizado para la elección de las diputaciones provinciales y ayuntamientos desde 1892, con las modificaciones en sentido restrictivo realizadas durante el verano de 1896. Además junto a los consejeros electivos el Decreto contemplaba la existencia de una serie de consejeros natos, con lo que desaparecía la potestad del Gobernador General de nombrar directamente a determinado número de consejeros.<sup>307</sup>

Respecto a las funciones desempeñadas por el Consejo, las principales innovaciones tenían lugar en el ámbito presupuestario. El Decreto distinguía dos tipos de presupuestos: los "presupuestos locales", relativos a la totalidad de las competencias de carácter local atribuidas al Consejo, en donde también se incluían los gastos derivados del sostenimiento de la Administración colonial, y los denominados "presupuestos del Estado para la Isla", relativos a la parte correspondiente a la colonia de los Presupuestos Generales del Estado (art.1, base 3).

El Decreto de 29 de abril de 1897 concedía al Consejo de Administración la capacidad para elaborar y aprobar el presupuesto de gastos e ingresos referido a las competencias que le habían sido asignadas. Si bien sus atribuciones en esta materia quedaban fuertemente limitadas por la capacidad concedida al Gobernador General para aumentar unilateralmente las partidas destinadas al sostenimiento de la Administración colonial, en el caso de que la dotación fijada por el Consejo fuera insuficiente



para atender a los gastos necesarios. Asimismo, el Consejo no podía alterar las dotaciones presupuestarias relativas a los servicios públicos de carácter general sin la aprobación del Gobernador o, en su defecto, con el acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del ministro de Ultramar y previa consulta al Consejo de Estado. Por otra parte, el Decreto atribuía al Consejo la potestad para imponer y recaudar aquellas contribuciones e impuestos que fueran compatibles con los tributos afectos a los presupuestos generales del Estado.

Respecto a las partidas presupuestarias relativas a los denominados "gastos de soberanía" ( Casa Real, Administración central, defensa, diplomacia...), las Cortes deberían fijar cada tres años la parte de los mismos que correspondía a la colonia. En este sentido, se confería al Consejo la facultad para determinar cada año las contribuciones e impuestos que fueran necesarios para atender a dichos gastos, si bien las Cortes podrían establecer las modificaciones que estimaran convenientes.<sup>308</sup>

Paralelamente, la base 4 del Decreto dotaba a este órgano semielectivo de importantes competencias en materia arancelaria y tributaria. En este sentido se confería al Consejo la capacidad para determinar los derechos de importación y exportación aplicables en la colonia, previa consulta al Intendente. No obstante, se sometía dicha competencia a una serie de limitaciones que desvirtuaban en gran medida la misma. En este sentido, correspon-

día a las Cortes establecer un límite máximo para dichos derechos y se facultaba al Gobierno para establecer derechos preferenciales de hasta un 35% del valor de los artículos.

El Decreto de 29 de diciembre también atribuía cierto protagonismo al Consejo de Administración en la aprobación de los tratados comerciales firmados por el Ejecutivo, ya que establecía la obligatoriedad de la consulta al Consejo con ocasión de la firma de tratados internacionales que afectasen a los intereses de esta colonia.

Finalmente, pese a que el Decreto confirmaba la competencia del Gobernador General para nombrar a la totalidad de los funcionarios de la Administración colonial, se establecía como precondition para alcanzar dicha condición el ser originario de la colonia o el haber residido en ella al menos durante dos años.<sup>309</sup>

Pese a que la reforma de Cánovas obviaba aspectos vitales, como la extensión de la legislación orgánica metropolitana relativa al desarrollo del Título I de la Constitución o la competencia de los órganos electivos de la colonia para legislar al margen de las Cortes metropolitanas, el nuevo régimen político-administrativo implantado en Cuba suponía un gran avance hacia la descentralización.

En este sentido, puede considerarse que el Decreto de 29 de abril de 1897 establecía en Cuba la antesala de un modelo de organización autonómico, en cuanto a que las competencias asignadas al Consejo de Administración en materia presupuestaria y tributaria implicaban una clara delegación de la potestad legislativa de las Cortes. Si bien dicha delegación se circunscribía estrechamente a este ámbito y su ejercicio estaba sometido a múltiples limitaciones.

No obstante, la reforma semiautonómica del régimen colonial cubano carecía de fuerza dispositiva propia, ya que, al igual que la Ley Abarzuza, el Decreto de 29 de abril de 1897 se limitaba a enunciar una serie de bases que debían ser objeto de un posterior desarrollo por leyes, decretos y reglamentos.<sup>310</sup>

El asesinato de Cánovas en agosto de 1897 impediría que dicho desarrollo tuviera lugar. Probablemente hubiera sido inútil. La dinámica seguida por la crisis colonial desde 1896 descartaba cualquier opción que no pasara por la concesión de una autonomía plena a la colonia. Ello hacía inviable cualquier fórmula intermedia, cuya sinceridad estaba además cuestionada por la marginación de Puerto Rico respecto a la misma.

Tras un infructuoso intento de los sectores más radicales del conservadurismo por retener el poder, el Partido Liberal Fusionista accedía al Gobierno de la metrópoli llevando como único programa de gobierno la concesión de la autonomía política

a las colonias. El ulterior desarrollo de los acontecimientos demostraría que dicha solución, quizás eficaz un año antes, llegaba demasiado tarde para evitar la pérdida de las colonias.

## **B) LA AUTONOMIA COLONIAL Y EL NUEVO MODELO DE RELACIONES ENTRE LAS COLONIAS Y LA METROPOLI (1879-1897)**

A lo largo del último cuarto del siglo XIX las teorías de Derecho Político centradas en la concesión de una autonomía política a las Antillas alcanzaron su máximo desarrollo.

Como hemos estudiado anteriormente, los primeros proyectos para establecer un régimen autonómico en las colonias datan de finales del siglo XVIII. Si bien, la autonomía como forma de integración de los territorios coloniales en el Estado-Nación liberal no sería debatida hasta la llegada del constitucionalismo a nuestro país.

A lo largo del siglo XIX el pensamiento político autonomista fue enriqueciéndose con la creación de un *corpus* ideológico propio y con las aportaciones procedentes de los sistemas de autonomía colonial desarrollados por otras potencias coloniales. Pese a dicho desarrollo, la autonomía fue descartada durante la coyuntura reformista que caracteriza al Sexenio y sustituida por

el planteamiento de modelos de organización colonial alternativos.

El desenlace de las estrategias ensayadas durante este período tuvo un doble impacto sobre el desarrollo posterior del autonomismo colonial.

Por una parte, supuso el reagrupamiento de los sectores reformistas de la sociedad antillana en torno al autonomismo, como única alternativa real de reforma del régimen colonial.

Por otra parte, la metrópoli tuvo que permitir el acceso al juego político de sectores cada vez más amplios de la sociedad colonial, lo que provocó la articulación de formaciones políticas antillanas que servirían de cauce al autonomismo.

La conjugación de ambos factores con la prolongación de la crisis del modelo de relaciones establecido entre la metrópoli y las colonias, determinó que las tesis autonomistas fueran siendo aceptadas progresivamente por sectores políticos metropolitanos cada vez más amplios. En este sentido, la concesión de la autonomía política a las colonias pasó a formar parte durante la década de los ochenta del programa de la mayoría de los partidos republicanos, en tanto que durante la década siguiente se produjo el acercamiento a los presupuestos teóricos del autonomismo de determinados círculos del Partido Liberal Fusionista.

Ello determinó que dichos sectores fueran incorporando elementos propios del modelo de organización autonomista a los

proyectos de reforma del régimen colonial desde una perspectiva asimilista que se sucedieron a finales del período.

## **1.- LA CONSTRUCCION DE UN PROYECTO ALTERNATIVO DE POLITICA COLONIAL DURANTE LA RESTAURACION**

El autonomismo como elemento aglutinador de los sectores reformistas de la sociedad colonial.

La autonomía colonial no se consolidó como modelo alternativo de organización colonial hasta la aparición de partidos políticos estables vertebrados en torno a la defensa de los planteamientos autonomistas.

Hasta 1879 la autonomía colonial fue una fórmula invocada esporádicamente por diversos sectores de la sociedad antillana a la hora de plantear la reforma del régimen colonial. Dichos sectores carecían de una estructura organizativa estable y de un programa definido en torno a dichos planteamientos. Este extremo explicaría la diversidad de modelos de organización autonómica colonial planteados a lo largo de los tres primeros cuartos del siglo.

Dos factores explican dichas carencias. Por una parte, la marginación de las colonias de la vida política metropolitana desde 1837 privó a dichos sectores de un cauce regular para la

expresión de sus demandas. Por otra parte, la extensión del parlamentarismo a Puerto Rico durante el Sexenio no desembocó en la formación de partidos coloniales de carácter autonomista, dado el oportunismo político de los liberales puertorriqueños y su estrategia de vincularse a determinadas fuerzas políticas metropolitanas opuestas al desarrollo de una política autonomista.

Sin embargo, a partir de 1879 tuvo lugar la creación de importantes formaciones políticas en torno a las tesis autonomistas. Dichas formaciones sirvieron de cauce para la defensa de una política colonial alternativa al asimilismo imperante. Su intensa actividad parlamentaria y propagandista fue decisiva para la progresiva aceptación del autonomismo por diversos sectores del espectro político metropolitano como un modelo alternativo de organización colonial.<sup>311</sup>

### El Partido Liberal Autonomista de Cuba.

El final de la Guerra de los Diez Años abrió la posibilidad de crear partidos políticos en las colonias al permitir la aplicación del art.89 de la Constitución, que reconocía explícitamente el derecho de las mismas a estar representadas en las Cortes de la Nación.

Este extremo no constituía en sí mismo una novedad ya que

durante el Sexenio varios partidos políticos habían desarrollado sus actividades en Puerto Rico e incluso, durante 1873, en Cuba. Si bien en este último caso se trató más de reducidos clubs políticos republicanos, limitados a la población peninsular y - dirigidos desde la metrópoli, que de formaciones con una verdadera estructura partidaria.

Las condiciones necesarias para la creación de agrupaciones políticas en Cuba no se dieron hasta que Martínez Campos, tras su nombramiento como gobernador en junio de 1878, no concedió a la colonia de forma provisional a través de una Circular de 16 de agosto de 1878, los derechos de asociación, reunión y libertad de prensa.<sup>312</sup>

Ello permitió a los sectores liberales de la sociedad cubana comenzar a organizarse en torno al periódico El Triunfo, fundado a principios de julio de ese año. En este sentido, tras una serie de reuniones preparatorias tuvo lugar la aprobación de un programa de carácter asimilista, cuya divulgación se producía a través del Manifiesto al país del 1 de agosto de 1879, si bien el programa no sería finalmente aprobado hasta el 9 de agosto.<sup>313</sup>

A lo largo de los meses siguientes el partido se extendería desde La Habana al resto de la isla, con la excepción de Santiago de Cuba en donde la mayoría del reformismo se mostraba más favorable a una integración absoluta en la metrópoli de las seis provincias cubanas, política defendida por el Partido Liberal



Progresista.<sup>314</sup>

El Programa presentado por la Junta Provisional del partido y aprobado por la Junta General tres días más tarde sería ratificado el 15 de febrero por la Junta Magna del partido.

Dicho programa se dividía en tres secciones referentes respectivamente a la cuestión social, política y económica. La sección política defendía la aplicación a Cuba del marco político-administrativo establecido en Puerto Rico en agosto de 1870. Asimismo solicitaba la separación del mando civil y militar y la creación de un Consejo integrado por representantes de la isla y de características similares al planteado por Serrano en su Informe del 10 de mayo de 1867.<sup>315</sup>

Se trataba por tanto de un programa reformista de carácter asimilista ya que del mismo se excluía cualquier reivindicación relativa a la concesión de potestades legislativas derivadas a los órganos electivos coloniales.

Este extremo respondía, tanto a la existencia, en un principio, de diferentes corrientes en el seno del partido, como a la necesidad de competir por el espacio político ocupado por el reformismo moderado.

En este sentido, el Partido Liberal hubo de afrontar la competencia de otros partidos reformistas que se fueron constituyendo entre 1878 y 1881.

Esta lucha por el espacio político moderado tuvo lugar desde el mismo momento en que tuvo lugar la fundación del Partido Liberal. De esta manera, paralelamente a su formación, determinados sectores republicanos vinculados a Castelar y agrupados en torno a La Legalidad elaboraron un programa similar, cuya aprobación tras un tempestuoso mitin en el Teatro Payret supuso la aparición del efímero Partido Liberal Nacional.<sup>316</sup> No obstante, tras una serie de controversias internas a las que no fue ajeno el propio Partido Liberal, esta agrupación se disolvía, integrándose parte de sus miembros en el Partido Liberal de Cuba.

A mediados de agosto la creación del Partido Radical suponía un intento similar de competir con el Partido Liberal por el espacio político reformista reivindicado por éste. Dicho partido que contaba con el apoyo del Partido Liberal Democrático, presentó un programa de carácter asimilista muy parecido al de los anteriores.<sup>317</sup>

Sin embargo el éxito de dichos partidos estaba lastrado por circunscribir su base de apoyo a los sectores peninsulares de la sociedad colonial, mayoritariamente conservadores y pronto agrupados en torno a la Unión Constitucional. Ello permitió al Partido Liberal imponerse fácilmente a los mismos, con la excepción precisamente del Partido Liberal Progresista, integrado en su mayoría por criollos de la región oriental.

Similar suerte correría dos más tarde el Partido Constitu-

cional al intentar atraer a parte de las bases del Partido Liberal Autonomista.<sup>318</sup>

El programa del Partido Liberal comenzaría a ser matizado en sentido autonomista por la Circular del 2 de agosto de 1879, en la que se pedía "el gobierno del país por el país y el planteamiento del régimen autonómico". Sin embargo ello se hacía de una forma sumamente vaga en cuanto a que no se concretaba el contenido de dicha autonomía.

En este sentido, la Circular se limitaba a solicitar la concesión de una Constitución particular a Cuba que permitiera el establecimiento de una diputación insular competente en todas las materias "locales", con un gobierno responsable ante la misma. No obstante, la Circular no precisaba las competencias propias de dicha diputación, con la salvedad de la facultad de votar los presupuestos coloniales y acordar todo lo concerniente al régimen arancelario y fiscal de la colonia.<sup>319</sup>

No será hasta 1881 cuando el autonomismo se convierta en el programa oficial de este partido que pasaría a denominarse Partido Liberal Autonomista.

El 22 de mayo de 1881 el periódico El Triunfo, órgano oficial del Partido Liberal, publicaba un artículo propugnando un sistema de organización autónoma basado en el modelo canadiense. Dicho artículo, titulado "Nuestra doctrina", fue denunciado

ante el Tribunal de Imprenta de Cuba por sectores políticos conservadores que consideraban que el mismo atentaba contra la Constitución del Estado.<sup>320</sup>

Sin embargo, el Tribunal fallaba finalmente a favor de este periódico el 31 de mayo de 1881. En el preámbulo de la sentencia el Tribunal justificaba su fallo por entender que el autonomismo era un sistema de organización política compatible con el marco establecido por la Constitución.<sup>321</sup> Ello establecía la legalidad de las tesis autonomistas puestas en duda a menudo por amplios sectores del conservadurismo.

Fundándose en dicho fallo, Labra conseguía de la directiva del Partido la aceptación de los principales aspectos del programa enunciado en el artículo de El Triunfo, que en adelante pasarían a ser recogidos por las circulares y manifiestos publicados por la Junta Directiva del Partido.<sup>322</sup>

En este sentido, la Circular del 1 de abril de 1882 reflejaba ya las líneas maestras del modelo de organización jurídico-político que, tras ser aprobado por la Junta Magna del Partido el 21 de junio de 1882, constituiría el programa político de los partidos autonomistas antillanos.<sup>323</sup>

El programa reflejado en la Circular establece un modelo de organización jurídico-política sustentado en dos pilares: el reconocimiento de la personalidad particular de Cuba dentro del

Estado español, cuya soberanía no se cuestiona, y la creación de un legislativo colonial así como de un gobierno responsable ante el mismo.

Como en anteriores programas autonómicos el Gobernador General reviste el carácter de representante del Gobierno metropolitano en la colonia, del que depende en exclusiva su nombramiento y ante el cual responde.

La Circular le atribuye el mando del ejército destacado en la isla, las relaciones exteriores relativas a la misma, la convocatoria, suspensión y disolución de la Diputación Insular en los casos establecidos por la Ley, la aprobación o suspensión de los acuerdos adoptados por dicha Cámara y el nombramiento y separación de los miembros del Consejo de Gobierno.

Respecto al Legislativo colonial, la Circular de junio de 1882 no introduce excesivas novedades en relación con el modelo planteado en 1867 y 1869. La Circular se limita a mencionar como competencias de la Diputación Insular la deliberación de todos los asuntos puramente locales, sin llegar a delimitar cuales son los mismos, con excepción de la elaboración de los presupuestos generales y del establecimiento del sistema arancelario y tributario de la isla. El programa establecía asimismo que los acuerdos de la Diputación habían de ser aprobados por el Goberna-

dor para llegar a ser efectivos. La indefinición se extiende también a este punto ya que no se establecen mecanismos concretos para resolver un bloqueo institucional.

El programa del Partido Autonomista establecía también un Consejo de Gobierno responsable ante la Diputación y el propio Gobernador. Respecto a su composición y funciones la Circular se limitaba a repetir lo establecido con carácter general para la Diputación Insular, atribuyendo a este órgano competencias sobre "todas las cuestiones de interés general de la isla y peculiar suyo, conforme al plan que el ilustre general Serrano, práctico conocedor de nuestras necesidades propuso al Gobierno de la Nación en su notable informe de 10 de mayo de 1867".<sup>324</sup>

Con ello se introducía un cierto confusionismo en el programa, ya que, el Consejo General propugnado por el general Serrano en noviembre de 1865 carecía absolutamente del carácter propio de un Legislativo colonial. Tanto respecto a sus atribuciones, puesto que las mismas se limitaban al asesoramiento del Gobernador si bien se le concedía el derecho de iniciativa, como respecto a su composición, en cuanto a que el Consejo tenía un carácter semielectivo.<sup>325</sup>

Al respecto, consideramos que la indefinición e incluso el cierto confusionismo de los que adolece el programa oficial del Partido Liberal Autonomista hacia 1882, solo pueden deberse a la estrategia política seguida por este partido para consolidarse

en un escenario político, el colonial, sometido a numerosas restricciones.

En este sentido, a lo largo de la década de los ochenta, una vez conseguido el doble refrendo político que suponían la legalización de sus tesis por los tribunales y la firme ocupación del espacio político reformista de la sociedad colonial, el Partido Liberal Autonomista irá concretando todos los puntos oscuros de un programa que hacia 1886 ya estará perfectamente perfilado.

#### El Partido Autonomista de Puerto Rico.

El Partido Incondicional de Puerto Rico monopolizó la representación política de la colonia entre 1874 y 1879. La política represiva desplegada por el gobernador Sanz y la supresión del régimen político-administrativo especial concedido a la colonia durante el Sexenio dismantelaron la estructura partidaria de los reformistas puertorriqueños. En este sentido, el Partido Federal Reformista fue proscrito, en tanto que el Partido Liberal Reformista, tras diversos intentos fallidos de reconstrucción, fue finalmente refundado en 1879 llevando una existencia mortecina.<sup>326</sup>

Solo a partir del acceso al poder del Partido Liberal, en

febrero de 1881, se liberalizó la actitud del Gobierno metropolitano hacia la colonia, lo que permitió la reconstrucción del Partido Liberal Reformista en noviembre de 1883.

Ello que no tuvo lugar sin que se produjera una dura pugna entre las dos corrientes mayoritarias del reformismo colonial en torno a cual debía ser la política del Partido.

El enfrentamiento por el liderato del movimiento reformista se venía produciendo desde 1881, oponiendo a los partidarios del asimilismo reformista, que sostenían como base de su programa la reivindicación del marco político-administrativo descentralizado concedido a la colonia en 1870,<sup>327</sup> y a los autonomistas, quiénes postulaban el establecimiento de un régimen autonómico en la isla.<sup>328</sup>

Los primeros, liderados por José Celis de Aguilera y organizados en torno al periódico El Agente, consiguieron imponerse momentáneamente a los autonomistas en la Asamblea celebrada el 11 de noviembre de 1883, en donde se aprobó un programa que reproducía el programa original del Partido Reformista.

No obstante, el fracaso experimentado por este partido en las elecciones de 1884, como consecuencia de la abstención de gran parte de sus bases, determinó la dimisión de Celis Aguilera y del resto de la Junta Directiva el 8 de septiembre de 1884. Ello entregaba el poder a los autonomistas, divididos a su vez



en dos facciones, dirigidas respectivamente por el hispano-cubano Labra y por Román Baldorioty de Castro. A finales de 1886 ambos sectores llegaron a un consenso que posibilitó la conversión del antiguo Partido Liberal Reformista en el Partido Autonomista de Puerto Rico el 10 de marzo de 1887.

El programa del nuevo partido estaba contenido en el Plan de Ponce, redactado por Virgilio Biaggi y corregido por Baldorioty de Castro en su calidad de presidente del mismo. Éste programa fue suscrito por la Junta Directiva en noviembre de 1886 y aprobado con algunas modificaciones por la Asamblea General del Partido, celebrada en Ponce en marzo de 1887.<sup>329</sup>

El programa del Partido Autonomista de Puerto Rico se mostraba favorable a la identidad absoluta entre la metrópoli y la colonia en materia de derechos civiles y políticos (arts.2 y 5). En este punto el programa de 1887 adoptaba una posición más moderada que la establecida por el Plan de Ponce, que consideraba los derechos individuales como ilegislables, limitándose a pedir la extensión de los derechos existentes en la metrópoli.

En el plano político-administrativo, propugnaba la aplicación a la colonia del régimen autonómico sostenido por Labra, al que nombraba "leader, es decir guía y vocero principal de este Partido en la

Metrópoli" (art.4 de las reglas transitorias).<sup>330</sup>

A diferencia del Plan de Ponce, el Programa de 1887 delimitaba de forma detallada las competencias atribuidas al Legislativo colonial y las correspondientes a la metrópoli.

Entre las primeras el art.6 establecía la educación pública, las obras públicas, la sanidad, la beneficencia, la agricultura, la creación y dirección de una policía colonial (lo que hubiera implicado la retirada de la odiada Guardia Civil), la inmigración, el control y administración de los puertos, la política relativa a aguas territoriales, Correos, la elaboración y aprobación del presupuesto colonial, así como el establecimiento del sistema arancelario y fiscal.

Por otra parte, el programa autonomista atribuía a la metrópoli el disfrute absoluto de la soberanía y del *imperium*, entendiendo exclusivamente en materia de defensa, relaciones exteriores, tribunales de Justicia y administración general del país. Todo ello con cargo a los presupuestos del Estado. El Gobierno metropolitano había de velar asimismo por la observancia de las leyes en la colonia y debía mediar en los conflictos entre los diferentes órganos y poderes del Estado radicados en la colonia. Asimismo, el Gobierno nombraría y separaría a los gobernadores coloniales y conservaría la potestad de suspender y anular los acuerdos del Legislativo colonial cuando adolecieran del vicio de incompetencia o fueran contrarios a los intereses

nacionales.

El programa de 1887 también se diferenciaba del Plan de Ponce en la eliminación de la profesión de republicanismo contenida en aquel. En este sentido, el art. 7 daba libertad a todos los representantes del Partido Autonomista para que ingresaran en aquellos partidos de la metrópoli favorables a la concesión de la autonomía a las Antillas. Finalmente, el Título III proclamaba la unidad de acción con los autonomistas cubanos, autorizando a la Junta Directiva para determinar la forma que debía revestir dicho acuerdo así como el momento adecuado para el mismo.

Este programa se mantendría sin grandes variaciones hasta 1897. Solo sería enmendado parcialmente por una Asamblea celebrada en Mayagüez en mayo de 1891, si bien dichas enmiendas no afectaron substancialmente a la parte doctrinal del programa, limitándose a modificar y concretar aspectos relativos a la organización partidaria y a regular los mecanismos a través de los cuales debía tener lugar la actividad propagandista del partido a través de la prensa.<sup>331</sup>

### El Proyecto de autonomía colonial de junio de 1886.

Entre 1875 y 1880 el autonomismo perdió su carácter de modelo alternativo de política colonial. Tanto el Partido Conservador como la totalidad de la oposición, sumida en un complejo proceso de adaptación a un marco político dominado por la reacción de los sectores más conservadores de la sociedad frente a lo que había significado el Sexenio, no solo ignoraron en sus planteamientos políticos las tesis autonomistas, sino que cuestionaron abiertamente la legalidad de las mismas considerando que eran contrarias al principio de la integridad nacional.

En este marco, el autonomismo fue tenazmente perseguido en las colonias, en tanto que las Cortes dejaron momentáneamente de discutir proyectos de reforma del régimen colonial que estuvieran basados en el mismo.<sup>332</sup>

Esta situación se prolongó hasta marzo de 1880, cuando el diputado Labra defendió la legalidad y validez del sistema autonómico ante la oposición general de la Cámara Baja.<sup>333</sup>

Ello tuvo lugar en el marco de la discusión de una enmienda, presentada por el propio Labra, instando al Gobierno a extender la Constitución del Estado a las colonias. Enmienda que originó el debate en torno a la vigencia o no del Texto de 1876 en las colonias, analizado en apartados precedentes.

Poco después, los tribunales reconocían la legalidad de las tesis autonomistas, lo que conllevaba la inmediata aparición de partidos políticos coloniales abiertamente favorables a esta política.

No obstante, el planteamiento de las tesis autonomistas en las Cortes españolas se diferiría hasta mediados de 1886. Los autonomistas aprovecharon la disposición a discutir la reforma del régimen colonial, mostrada por el nuevo ministro de Ultramar, Germán Gamazo, para exponer su propio proyecto.

En este marco, en junio de dicho año el diputado Rafael Montoro, en representación de la minoría autonomista de Cuba y Puerto Rico, presentó una enmienda al Proyecto de Contestación al Discurso de la Corona, en la que solicitaba al Gobierno la realización de una serie de reformas del régimen colonial, cuyo desarrollo había de conducir a la concesión de la autonomía a las colonias.<sup>334</sup>

En el curso de la defensa de dicha enmienda, el diputado cubano expuso de forma sintética ante las Cortes los tres principios básicos del modelo jurídico-político de organización colonial defendido por su partido: la extensión a las Antillas de los mismos derechos políticos de los que disfrutaban los habitantes de la metrópoli; el establecimiento de un organismo representati-

vo colonial que entendiera acerca de todos los asuntos puramente antillanos, especialmente en materia de elaboración y aprobación del presupuesto colonial, y la creación de un Ejecutivo responsable ante el Legislativo de la colonia.<sup>335</sup>

La enmienda de Montoro servía de marco para la presentación por la minoría autonomista de seis proposiciones de ley complementarias, relativas a la reforma de diferentes aspectos del régimen económico y jurídico-político de las colonias.<sup>336</sup>

En conjunto las seis proposiciones de ley constituían un proyecto unitario de organización autonómica de las Antillas. Dichas proposiciones fueron redactadas por los diputados Bernardo Portuondo, Alberto Ortiz y Rafael Montoro sobre las bases acordadas previamente por la minoría autonomista.<sup>337</sup>

En la primera de dichas proposiciones se solicitaba la extensión a las colonias de los derechos civiles y políticos vigentes en la metrópoli. En este sentido, se pedía la derogación de las limitaciones establecidas por el Real Decreto de 7 de abril de 1881, con motivo de la declaración de la vigencia de la Constitución del Estado en Cuba y Puerto Rico.

En la práctica, ello implicaba la extensión a las colonias de la totalidad de la legislación orgánica o complementaria que tuviera por objeto la regulación del ejercicio de dichos derechos

y que estuviera vigente en la Península. Lógicamente ello implicaba la derogación de las restricciones al ejercicio de dichos derechos existentes en el ordenamiento jurídico interno de la colonia.

De forma paralela, otra proposición de ley pedía la aplicación en Cuba y Puerto Rico del régimen provincial y local metropolitano. Ello constituía una de las principales reivindicaciones de los partidarios de una integración plena de las colonias en el marco metropolitano, en tanto que los autonomistas aspiraban, por el contrario, a una organización local y provincial especial.

En este sentido hay que recordar que uno de los principales ponentes de dichas propuestas, el diputado Bernardo Portuondo, procedía de las filas del Partido Liberal Progresista, del que se había separado en 1882 para integrarse en el Partido Liberal Autonomista.

Creemos que dicha propuesta, en principio opuesta a las pretensiones autonomistas, trataba de plantear una fórmula transaccional y un punto de coincidencia para el debate político subsiguiente con aquellos sectores políticos favorables a una reforma del régimen colonial que obviara, no obstante, la concesión de la autonomía política a las Antillas.

Por otra parte, la fórmula utilizada no era contraria al

modelo autonómico establecido en su conjunto por las otras propuestas, ya que la misma tenía un carácter provisional. En este sentido, el último párrafo de la proposición establecía que, una vez extendidas a las Antillas las leyes provinciales y municipales de la metrópoli, se procedería a la reforma de las mismas en el sentido consensuado por los legislativos coloniales y los gobernadores generales.

La proposición de ley relativa a la separación de la autoridad civil de la militar completaba el programa político de los partidos autonomistas, que hasta 1886 se había caracterizado por cierta ambigüedad en torno a este punto, y retomaba una de las principales aspiraciones del movimiento político autonomista anterior al Sexenio.

Esta propuesta iba más allá de la mera desconcentración de las competencias acumuladas por los gobernadores coloniales, ya que pretendía equiparar las capitanías generales de Cuba y Puerto Rico al resto de las peninsulares. Dicha medida debía ir acompañada de la extensión de la Ley de Orden Público, que regulaba de una forma concreta las situaciones de excepcionalidad que podían conducir a delegaciones de la autoridad civil en la militar.<sup>338</sup>

Sin embargo, la piedra angular del Proyecto de autonomía



colonial de 1886 estaba constituida por la proposición de ley relativa a la organización político-administrativa de Cuba.<sup>339</sup>

Dicha proposición defendía la creación en la colonia de un Parlamento colonial, bajo el nombre de Diputación Insular, de un Gobierno responsable ante la misma y de un Gobernador General, asistido por un Consejo de Administración reformado.

A diferencia de proyectos precedentes el Legislativo colonial tenía un carácter unicameral. El art.3 limitaba el mismo a una Diputación Insular, elegida por sufragio universal de acuerdo a una ley electoral especial.

El art.4 señalaba como principales atribuciones de este cuerpo legislativo la discusión y aprobación de los presupuestos coloniales, excluida la parte correspondiente a la colonia en los Presupuestos Generales del Estado. Partida que reflejaba el porcentaje correspondiente a las Antillas de los gastos generales de la Nación y que sería determinada por las Cortes en proporción a la población y riqueza de estas islas. Asimismo correspondían a la Diputación Insular la discusión y resolución de los asuntos de interés local, entendiéndose por tales los mismos que posteriormente serían recogidos íntegramente por el Programa del Partido Autonomista de Puerto Rico aprobado en marzo de 1887, es decir:

" (...) los ramos de instrucción pública, obras públicas, sanidad, beneficencia, agricultura, aguas, bancos, ferrocarriles, inmigración, formación y policía de las poblaciones, puertos y aranceles

de aduanas, así como la aplicación (...) de las leyes municipal y provincial".<sup>340</sup>

Junto a la Diputación Insular se creaba un órgano con carácter semielectivo: el Consejo de Administración. Éste estaría compuesto por un número de consejeros equivalente al de las dos terceras partes de los miembros de la Diputación. La mitad de los consejeros serían elegidos indirectamente por ayuntamientos, diputaciones provinciales y otras asociaciones de carácter local a las que la ley correspondiente reconociera este derecho. A su vez, los restantes consejeros serían nombrados directamente por el Gobierno de la metrópoli mediante el procedimiento determinado por una ley especial (art.9).

Este artículo pudo inspirarse en las características de un organismo contemporáneo, el Consejo de las islas de Sotavento, cuya existencia y características conocían los ideólogos autonomistas.<sup>341</sup>

El proyecto transcendía las funciones puramente consultivas atribuidas al primitivo Consejo de Administración, ya que se le encomendaba discutir e informar por propia iniciativa sobre todos los acuerdos adoptados por la Diputación Insular.

El Poder Ejecutivo estaría representado en primer lugar por un Gobernador General, representante supremo del Gobierno de la metrópoli, ante el cual respondía de forma exclusiva, jefe de la

Administración Pública y de las fuerzas militares destacadas en la colonia (lo que entraba en abierta contradicción con la proposición de ley relativa a la separación de mandos).

El art.2 remitía la determinación de las competencias atribuidas al Gobernador a la redacción de una ley especial en este sentido. No obstante, el art.4 establecía la necesidad de que los acuerdos aprobados por el Legislativo colonial fueran refrendados en el plazo de un mes por el Gobernador General, previa información del Consejo de Administración. En caso de que surgiera un conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo coloniales su resolución correspondería al Gobierno de la metrópoli, debiendo pronunciarse en un plazo inferior a tres meses, transcurridos los cuales se entendería ejecutiva la resolución adoptada por la Diputación Insular y vetada por el Gobernador (art.5).

Junto al Gobernador General se creaba una especie de Ejecutivo colonial, responsable ante la Diputación Insular y encargado de aplicar las disposiciones aprobadas por la misma y refrendadas posteriormente por el Gobernador o por el Gobierno metropolitano.

El Ejecutivo colonial constaría de tantas secciones como asuntos especiales tuviera a su cargo, al frente de cada una de las cuales se encontraría un secretario del Despacho. Éstos serían nombrados y separados libremente por el Gobernador, con

excepción de los de Guerra, Marina y Justicia, cuyos nombramiento correspondían directamente al Gobierno de la metrópoli (arts.6 y 7).<sup>342</sup>

Otras dos proposiciones de ley planteaban respectivamente la reforma del régimen presupuestario y tributario existente en las colonias.

La primera venía a completar al art.4 de la proposición de ley relativa a la organización del Gobierno General de la colonia. En este sentido, los autonomistas establecían los límites que había de asumir la competencia presupuestaria atribuida al Legislativo colonial.

Para ello era necesario llevar a cabo una completa reorganización del sistema presupuestario del Estado español a través de una nueva clasificación y reparto del Gasto Público. Éste se reagruparía en torno a tres grandes epígrafes: gastos generales del Estado, gastos especiales de la Península e islas adyacentes y gastos especiales de Cuba y Puerto Rico. Solo los gastos incluidos en el primer apartado constituirían el Presupuesto General de Gastos del Estado, al que contribuirían todas las provincias de la Monarquía de forma proporcional a su población y recursos. Por su parte, los presupuestos coloniales, cuya elaboración y aprobación correspondería a la Asamblea Insular en

función de la proposición de Ley precedente, englobarían la totalidad de los gastos correspondientes al tercer apartado.<sup>343</sup>

Todo ello iba acompañado de una última proposición de ley, que contemplaba una serie de medidas de carácter más coyuntural encaminadas a la reforma de la contribución directa sobre la renta y del sistema arancelario.<sup>344</sup>

El proyecto de autonomía colonial de 1886 contó con el apoyo de la mayoría de los grupos republicanos.

La Coalición Republicana se mostró favorable al mismo y sus principales representantes se manifestaron a favor de un proyecto que, en caso de aplicarse, supondría la quiebra del régimen despótico vigente en las Antillas. En este sentido se pronunciaron los diputados Azcárate, Salmerón, Pedregal y Muro.<sup>345</sup>

No obstante, los zorrillistas, a través de su portavoz, Azcárate, adoptarían una postura ambigua. Declarando posteriormente que su voto a la propuesta autonomista no estaba dirigido hacia la concesión de una autonomía plena a las Antillas, sino hacia la creación de un marco político-administrativo descentralizado en Cuba y a la normalización constitucional de la totalidad del ámbito antillano. Con lo que parecían sostener una política de carácter asimilista.<sup>346</sup>

Por su parte, los federales, manifestaban su adhesión al proyecto, pese a que su representante en la Cámara, Pi y Margall, no pudiera votar el mismo. En este sentido, Pi y Margall declararía días después que el Partido federal apoyaba la concesión de la autonomía de las colonias como única fórmula para evitar la pérdida de las mismas.<sup>347</sup>

Finalmente, los posibilistas se mostraban partidarios de una política reformista de corte asimilista, si bien su representante en el Congreso, Gil Berges, aceptaba que, en el caso de que dicha política no se mostrara eficaz, habría que ensayar una fórmula autonómica. El representante posibilista concluía anunciando la abstención de su grupo y manifestando, un tanto cínicamente, que el modelo autonómico de organización colonial "no estaba aún bien definido".<sup>348</sup>

La abstención de los posibilistas y la actitud ambigua de los zorrillistas, pese a su apoyo parlamentario, supondría la apertura de un debate en el seno del Partido Liberal Autonomista Cubano en torno a la necesidad de crear un grupo parlamentario propio dirigido por el propio Labra.<sup>349</sup> La progresiva incorporación de la autonomía al programa de la mayoría de los grupos republicanos a lo largo de del siguiente quinquenio y la firme actitud de Labra y otros líderes autonomistas favorables a una concertación con los grupos republicanos impidieron la fractura de la unidad republicano-autonomista hasta 1897.

Por su parte, el Gobierno liberal se manifestaba contrario a asumir en bloque las seis proposiciones presentadas por Montoro.

El unionista Villanueva, en nombre de la Comisión en cargada de la redacción del Proyecto, anunciaba la disposición del gobierno liberal a descentralizar el régimen político-administrativo de Cuba desde una óptica asimilista. Dichas declaraciones fueron refrendadas poco después por el ministro de Ultramar, Germán Gamazo, quien mostró la firme intención de su Gobierno de proceder a una mayor descentralización del régimen local y provincial antillano y anunció la inminente presentación de un proyecto de ley procediendo a la división de mandos en las Antillas. El ministro criticaba a los autonomistas a los que acusaba de impaciencia.<sup>350</sup>

En una línea parecida a la del posibilismo, la Izquierda Dinástica anunció su abstención declarándose asimilista reformista, si bien su portavoz, el general López Domínguez, manifestaba la disposición de su grupo a reconsiderar su posición, en el caso de que las reformas asimilistas no llegaran a resolver los problemas de las Antillas.<sup>351</sup>

**Las fuentes del Proyecto: Coincidencias y diferencias con los proyectos de autonomía colonial formulados en la década de los sesenta.**

En el preámbulo de la proposición de ley relativa a la reorganización del Gobierno General de la isla de Cuba se hace referencia al conjunto de fuentes que teóricamente inspiraban el proyecto. Los autores afirmaban actuar guiados por las Instrucciones del Consulado de La Habana en 1811, por el Proyecto Varela y por el Informe Político de 1867.

Un análisis comparativo del modelo de organización colonial debatido en 1886 con los proyectos precedentes nos permite concluir que, salvando algunas coincidencias puntuales, las diferencias con los proyectos autonómicos de 1811 y 1823 son mucho mayores que las semejanzas.

En este sentido, creemos que la referencia a aquéllos respondería únicamente a la necesidad de resaltar la antigüedad de las fórmulas autonómicas dentro de la Teoría Política española.

La verdaderas fuentes del Proyecto de 1886 habría que buscarlas en el Informe Político, en el Proyecto Labra-Padial y en la política colonial desarrollada por Gran Bretaña en Canadá. Si bien, respecto a este último punto, el preámbulo resaltaba



curiosamente la sintonía del Proyecto de 1886 con la experiencia colonial francesa.<sup>352</sup>

En líneas generales, el modelo de organización autonómica planteado por el Proyecto de 1886 reviste una mayor sintonía con el Proyecto Labra-Padial que con el Informe presentado por los comisionados coloniales en 1867.

En este sentido, las competencias atribuidas a los gobernadores coloniales por el Proyecto de 1886 son mayores que en el Informe Político.

De esta manera, si en el Proyecto de 1867 el mando militar se segregaba de las competencias del Gobernador Superior Civil, el art.1 de la proposición relativa a la reorganización del Gobierno general de Cuba otorgaba al Gobernador General la jefatura de las fuerzas de mar y tierra, en abierta contradicción con la proposición relativa a la separación del mando.

Por otra parte, el Informe Político limitaba el poder de los gobernadores coloniales, al supeditar la declaración de los estados de alarma o de guerra a la aprobación de la Diputación Insular. No sucedía lo mismo en el Proyecto de 1886, que, al igual que el Proyecto Labra-Padial, no preveía la participación del Legislativo colonial en esta materia.

Ello hacía necesaria la búsqueda de un mecanismo alternativo

que impidiera un posible abuso del ejercicio de esta prerrogativa por los gobernadores coloniales. La minoría autonomista de 1886 encontró dicho mecanismo en la extensión a las colonias de la Ley de Responsabilidad Ministerial vigente en la metrópoli.

Asimismo, la base quince del Informe Político atribuía a la Diputación Insular una competencia exclusiva en materia de elaboración de los presupuestos coloniales, excluyendo a esta competencia del veto de cualquier otro órgano. En cambio, el Proyecto Labra-Padial mantenía la atribución exclusiva de la aprobación del presupuesto de ingresos al Legislativo colonial, pero supeditaba el presupuesto de gastos a la aprobación del gobernador. El Proyecto de 1886 era aún más restrictivo en este sentido ya que supeditaba la aprobación de la totalidad del presupuesto colonial a la sanción del gobernador colonial, y, en última instancia, a la del Gobierno metropolitano.

Respecto al Legislativo colonial, el Proyecto de 1886 presentaba algunas diferencias significativas con los proyectos autonómicos precedentes.

La más importante hacía referencia a la estructura unicameral del Legislativo colonial, lo que se debía a la conversión de la Cámara Alta, presente en los proyectos de 1867 y 1869, en un mero órgano consultivo de carácter semielectivo y al que se dotaba de poder de iniciativa: el Consejo de Administración. Su

composición aseguraba al Ejecutivo una presencia mayoritaria dentro de un organismo, cuyos informes tenían claramente el objetivo de proporcionar un sólido soporte teórico al Ejecutivo en caso de conflicto con el Legislativo colonial.

Pese a dichas diferencias, el Proyecto de 1886 mantenía las grandes líneas del programa autonomista preconizado por los proyectos autonomistas precedentes.

En este sentido, el Proyecto de 1886 conservaba las principales características atribuidas por los proyectos anteriores al proceso de elaboración de disposiciones en materia de legislación colonial, contemplaba la existencia de un Ejecutivo colonial responsable ante la Asamblea Colonial y establecía un equilibrio de poderes entre el gobernador y los cuerpos electivos de la colonia, condicionando en última instancia las decisiones adoptadas por el Legislativo colonial a la aprobación de la metrópoli.

El principal punto de indefinición del Proyecto de 1886 hacía referencia al papel que deberían desempeñar los diputados y senadores antillanos en las Cortes metropolitanas tras la creación de la Cámara colonial.

El Proyecto no se pronunciaba directamente respecto a esta cuestión, si bien los diputados autonomistas defendieron a lo

largo del debate subsiguiente la necesidad de otorgar una doble representación a las Antillas, sin llegar a definir las fórmulas jurídicas concretas que debía revestir la misma. Este extremo permitió a los asimilistas plantear numerosos interrogantes respecto a la viabilidad de la presencia de representantes coloniales en las Cortes en el marco de este modelo.

La razón de esta indefinición hay que buscarla en la propia división del movimiento autonomista en torno a esta cuestión. División que se venía manifestando desde la década de los sesenta y que ya había supuesto un voto particular al Informe de 1867.

El Proyecto Labra-Padial había resuelto el problema mediante la conversión del Senado en una auténtica Cámara territorial a través de la cual las colonias estarían representadas en las Cortes de la Nación. El carácter atribuido al Senado por la Constitución de 1876 hacía inviable este planteamiento sin que fuera acompañado de una reforma en profundidad de dicho organismo a través de la modificación del propio Texto Constitucional.<sup>353</sup>

El carácter posibilista de la estrategia adoptada por los autonomistas durante la Restauración determinó el abandono de la fórmula contenida en el Proyecto de 1869, dadas las evidentes dificultades que implicaba su puesta en práctica. En este sentido, el programa autonomista defendería la doble representación, como garantía de que la concesión de una autonomía política a las colonias no implicaba la salida de las mismas del

Estado español. Pero mantendría hasta 1897 una calculada ambigüedad sobre el carácter que debía revestir la representación colonial en las Cortes de la Nación.

### La incorporación de la autonomía colonial al programa político del republicanismo español (1886-1897).

Como hemos mencionado, a partir de 1886 comenzó un proceso de aproximación de la minoría parlamentaria republicana hacia el autonomismo colonial.

El inicio de dicho proceso hay que situarlo en el apoyo brindado por la mayoría de los diputados republicanos a la enmienda presentada el 16 de junio de 1886 por Rafael Montoro, en nombre de la minoría autonomista.<sup>354</sup>

Como ya vimos, dicho apoyo no implicaba la existencia de un consenso definido en torno a esta cuestión por parte de los diferentes partidos republicanos. Extremo que puede deducirse, tanto de la ausencia de cualquier referencia a la cuestión colonial en la Declaración Conjunta suscrita por los partidos Demócrata-Progresista y Federal el 19 de marzo de 1886,<sup>355</sup> como del desmarcamiento de los posibilistas de la posición adoptada por el resto de las formaciones republicanas en torno a este tema, justificando su actitud en la hipotética inoportunidad del planteamiento de dicha cuestión y declinando pronunciarse sobre la

misma.<sup>356</sup>

Sin embargo, el Proyecto de 1886 sí obtuvo el apoyo de los partidos Demócrata-Progresista y Federal, en este último caso en sintonía con las declaraciones formuladas por Francisco Pi y Margall el 8 de julio de 1886 sintetizando la postura del Partido Federal ante la cuestión colonial:

"El principio del partido federal, que es el mío, es la autonomía. Ved como va siendo el principio por el que Europa resuelve todos sus conflictos. Como Austria por la autonomía resolvió sus eternas cuestiones con los húngaros e Inglaterra afianzó sus colonias y hoy Gladstone, uno de los hombres más eminentes de aquel país, trata de poner término a la cuestión de Irlanda, tened por seguro que uniremos nosotros a España y Portugal, unión que no ha podido realizar en tres siglos la monarquía y afirmaremos las colonias de Cuba y puerto Rico (...)"<sup>357</sup>

Estas declaraciones reflejaban los principios contenidos en el Proyecto de Constitución de la República Federal Española, aprobado por la Asamblea Federal de Zaragoza en junio de 1883.<sup>358</sup> Si bien el concepto de autonomía que subyacía en las tesis federales difería del defendido por los reformistas antillanos, en cuanto a que planteaba un modelo escalonado de interrelaciones entre diversos niveles político-administrativos, autónomos entre sí, que afectaban al conjunto de la estructura del Estado.

La postura del Partido Federal hacia la cuestión colonial no variaría a lo largo de las dos últimas décadas del siglo. Antes bien, el Programa del Partido Federal aprobado el 22 de

junio de 1894 incluía ya una mención expresa en relación a la extensión del mismo a los territorios ultramarinos, al precisar en su tercer epígrafe: "Queremos en el orden administrativo (...) autónomas las colonias, á par de las regiones de la Península".<sup>359</sup>

No obstante, la mayoría del espectro político republicano no adoptó una postura común en torno a la cuestión colonial hasta febrero de 1890. La presión de los diputados autonomistas, integrados mayoritariamente en distintas formaciones republicanas, unida a la atomización creciente del voto republicano, permitieron resucitar un antiguo proyecto de Labra, centrado en la constitución de un gran bloque político que otorgara mayor protagonismo en las Cortes a las minorías autonomista y republicana.<sup>360</sup>

En este sentido, la mayoría de los diputados republicanos acordaron unificar sus posiciones en torno a determinadas cuestiones políticas entre las que se encontraba la reforma del régimen político-administrativo colonial.

El acuerdo fue adoptado finalmente en febrero de 1890, siendo suscrito por los representantes del Partido Demócrata-Progresista (los diputados Eduardo Baselga y José Muro), del Partido Centralista, escindido del anterior, (los diputados Manuel Pedregal, Gumersindo Azcárate, José Fernando González, Rafael María de Labra, Rafael Prieto y Miguel Villalba) y por un

republicano independiente (Ricardo Becerro de Bengoa). La posición adoptada en relación al problema colonial defendía la extensión a las colonias de los derechos individuales existentes en la metrópoli, sin matices de ninguna clase, así como la concesión a las mismas de un régimen autonómico.<sup>361</sup>

El grupo republicano adoptó una postura similar en la enmienda al Proyecto de Contestación al Discurso de la Corona presentada por el diputado Pedregal en abril de 1891.

Dicha enmienda dedicaba una especial atención a la situación de las Antillas propugnando la extensión a las mismas de "la plena identidad de los derechos políticos con la metrópoli, el sufragio universal, el mando superior civil y la organización insular autonomista".<sup>362</sup>

Estos planteamientos se repetirían en el Manifiesto a los republicanos españoles publicado el 29 de mayo de 1891, al que se adhirieron también los diputados federales Francisco Pi y Margall, Jerónimo Palma, José Puig y Calzada y José María Vallés y Ribot, el diputado independiente Miguel Moya, así como otros diputados del Partido Demócrata-Progresista que no habían suscrito el documento de febrero del año anterior.<sup>363</sup>

A partir de este momento, el Partido Demócrata-Progresista incorporaría formalmente las tesis autonomistas a su programa político. De manera que, meses después, el presidente de este partido, José Muro, manifestaba en las Cortes:



"El Sr. Romero Robledo, pasando revista á la distinta actitud de los partidos políticos peninsulares, fijándose señaladamente en la actitud en que pudieran estar colocados los partidos republicanos respecto á la política ultramarina, vino á afirmar que ninguno de los individuos de esta Minoría haría declaraciones en el sentido de la autonomía colonial. (...) Reanudado hoy (en ref. al debate), nosotros aprovechamos esta primera ocasión para manifestar que todos nuestros actos, que toda nuestra política, todas nuestras declaraciones son una continua afirmación del principio y de la tendencia autonomista en la Península y en Ultramar. Por ser así pusimos nuestras firmas en la enmienda á la Contestación al discurso de la Corona, que tan brillantemente defendió aquí el Sr. Pedregal á nombre de todos; por ser así suscribimos antes de las anteriores Cortes, el acta que estampó nuestra conducta, nuestros principios y procedimientos como regla y guía en los debates parlamentarios".<sup>364</sup>

Poco antes se había definido en el mismo sentido el Partido Centralista, cuyo programa, aprobado el 20 de junio de 1891, establecía los siguientes puntos en materia de política colonial:

" En punto á la cuestión colonial hay que afirmar la identidad de los derechos políticos y civiles de Cuba y Puerto Rico respecto de la Península, la representación en Cortes de las comarcas del archipiélago filipino, cuya cultura y condiciones lo permitan, y en todas las colonias la consagración de los derechos naturales del hombre, el mando superior civil y una organización interior autonomista que afirme en el grado y del modo que las circunstancias de los diferentes países lo consientan, la competencia local para los negocios propiamente coloniales, hasta llegar á toda la descentralización compatible con la integridad nacional y la unidad del Estado".<sup>365</sup>

No fue esta la actitud de todos los partidos republicanos, el Partido Posibilista, en esta como en otras cuestiones, permaneció al margen de la postura adoptada por el resto de la minoría republicana. Si bien no se definió abiertamente en contra de la autonomía colonial hasta julio de 1891, poco antes de su incorporación al Partido Liberal Fusionista.<sup>366</sup>

No obstante, el resto de los partidos políticos republicanos fueron incorporando a sus programas desde 1891 las tesis sostenidas por los autonomistas antillanos.

De ahí que la coalición formada en marzo de 1896 por los partidos Centralista, Federal, Nacional Republicano y Demócrata-Progresista (quedando tan solo al margen de la misma la minoría federal agrupada en torno a Pi y Margall y opuesta todo pacto permanente) adicionara a su programa una Declaración defendiendo la autonomía como única solución a la crisis colonial.<sup>367</sup>

Igualmente, con motivo de un nuevo intento de las diversas fuerzas republicanas para formar un frente político unificado, que tuvo lugar en junio de 1897 a través de la constitución de la denominada Fusión Republicana, los republicanos adoptaron como una de las bases de su programa la inmediata aplicación a las colonias de un modelo de organización autonómico. Con ello los republicanos precedían al Partido Liberal en la reivindicación de la concesión de la plena autonomía a las Antillas, sin perca-

tarse, como aquel, de que el desarrollo de la crisis cubana había hecho inviable la conservación de Cuba dentro del Estado español.<sup>368</sup>

Solo el sector del federalismo cercano a Pi y Margall percibió claramente que hacia 1897 solo era posible establecer en Cuba un régimen autonómico, que tuviera el carácter de una fórmula de transición hacia la independencia de la isla. En este sentido se manifestaba Pi y Margall en el curso de una entrevista concedida al diario La Patrie en enero de 1897.<sup>369</sup> Lo que le valió la condena del resto de los partidos aglutinados en la Unión Republicana, que el 26 de marzo de 1896 excluían a Pi de la misma por entender que sus declaraciones eran contrarias a la integridad del Estado por ellos defendida.<sup>370</sup>

## **2.- EL MODELO AUTONOMICO DE ORGANIZACION COLONIAL.**

A lo largo de la década de los noventa se produjo el fracaso de las políticas asimilistas aplicadas por los distintos gobiernos que se sucedieron a lo largo del período.

La totalidad de los modelos de configuración del marco jurídico-político colonial ensayados entre 1893 y 1897, desde el Proyecto Maura al modelo de organización semiautonómico introducido por el Real Decreto de 29 de abril de 1897, tuvieron un mismo objetivo, solo varió la urgencia de su planteamiento: todos

constituyeron diversos intentos para establecer un nuevo modelo de relaciones entre la metrópoli y las colonias que suscitara un consenso mayoritario en el seno de la sociedad antillana en relación con el mantenimiento de estos territorios dentro del Estado español.

Sin embargo, dicho objetivo debía ser compatible, en la medida de lo posible, con el respeto a los intereses que numerosos sectores metropolitanos tenían en las colonias.

Ello explicaría el carácter sumamente moderado de las fórmulas empleadas y sus probables limitaciones a la hora de generar un consenso dentro de la sociedad antillana. En este sentido dichas políticas estaban probablemente condenadas al fracaso. Sin embargo, este extremo nunca podrá constatararse porque aquellos sectores políticos, económicos y corporativos metropolitanos cuyos intereses estaban ligados al mantenimiento del "pacto colonial" consiguieron obstruir exitosamente el desarrollo de dichos proyectos, ya que cualquier modificación del modelo de organización colonial habría resultado lesiva para sus intereses.

En este sentido, como hemos visto en el capítulo precedente, el Proyecto Maura fracasó, en tanto que la fórmula más moderada que vino a sustituirle vio bloqueado su desarrollo hasta que fue demasiado tarde. A la altura de 1896 el asimilismo como modelo de política colonial estaba definitivamente agotado. De ahí que la reforma colonial de abril de 1897 adoptara numerosos elementos

del programa autonomista constituyendo en realidad un modelo híbrido. Sin embargo también llegaba demasiado tarde.

La constatación del fracaso de las políticas asimilistas llevaría al Gobierno Liberal a plantear a fines de 1897 una reforma radical del modelo de relaciones existente entre la metrópoli y las colonias, a través de la concesión de una autonomía plena a las mismas que, aunque ponía fin a la relación colonial, mantenía a las Antillas dentro del Estado español. Los acontecimientos posteriores impedirían constatar la viabilidad o no del nuevo modelo de relaciones, que, en definitiva, también llegó demasiado tarde para impedir la separación de los territorios coloniales del Estado español.

**La evolución de la política colonial del Partido Liberal hacia posiciones autonomistas.**

El giro del Partido Liberal Fusionista hacia el autonomismo comenzó a mediados de 1896, cuando se puso de manifiesto el fracaso de la política represiva de Weyler.

En contra de lo que afirman algunos autores, Sagasta precedió a Moret en la exposición pública de la nueva actitud programática del Partido Liberal hacia las colonias.

La fórmula utilizada fue la publicación de dos artículos en el periódico El Correo en junio de 1896.<sup>371</sup> En el primero de dichos artículos Sagasta reconocía el aislamiento internacional de España y sus posibles consecuencias en el caso de que la continuación de la crisis colonial hiciera inevitable un conflicto con los Estados Unidos. Ello le llevaba en un nuevo artículo a sostener la necesidad de un cambio radical de la política colonial española, declarando que, en esta materia, el programa del Partido Liberal era incompatible con el de los conservadores. Dichas declaraciones suponían la aceptación implícita de un giro hacia la autonomía en la política sostenida por los liberales hacia las colonias. Dicho giro sería refrendado en el curso de una reunión secreta sostenida por Sagasta con los ex ministros de ultramar de su partido y con los líderes de las diferentes facciones del Partido Liberal.<sup>372</sup>

Las declaraciones del líder liberal serían precisadas por Moret en un mitin celebrado en Zaragoza en octubre de ese mismo año. En el curso del mismo, el antiguo ministro de Ultramar defendió la rápida implantación de un régimen autonómico en las Antillas como la única forma de evitar la prolongación de la crisis y un cada vez más previsible conflicto con los Estados Unidos.<sup>373</sup>

Sin embargo, sus declaraciones no fueron ratificadas por

Sagasta y adoptadas oficialmente como programa del Partido hasta el 3 de enero de 1897.<sup>374</sup>

Poco después, el líder liberal se comprometía con una Comisión del Partido Autonomista Puertorriqueño a conceder un régimen autonómico a Puerto Rico, ante lo cual los autonomistas puertorriqueños se escindían en dos partidos, uno de los cuales pasaba a integrarse en el Partido Liberal de la Península.

#### La Comisión Autonomista de 1897 y el Pacto entre el Partido Autonomista de Puerto Rico y el Partido Liberal Fusionista.

A mediados de 1896 el Partido Autonomista de Cuba había desaparecido prácticamente. Su estructura partidaria se limitaba a la Junta Directiva de La Habana, ya que los comites del Partido en las restantes provincias habían ido disolviéndose de forma progresiva. La culminación de este proceso tuvo lugar entre noviembre y diciembre de 1896, cuando el gobernador Weyler forzó a integrarse a los autonomistas, junto a unionistas y reformistas, en una Junta Nacional de Defensa, que, en la práctica, no hacía más que consagrar el final de cualquier actividad partidaria en la colonia en tanto continuase el conflicto.

Mientras tanto, el Partido Autonomista de Puerto Rico desarrollaba una intensa actividad.

La Asamblea celebrada por este partido en mayo de 1896 había acentuado la polarización existente entre las dos corrientes que desde la década de los ochenta dividían al Partido.<sup>375</sup> En un intento por evitar la escisión del mismo, una junta celebrada en Bayamón acordaba la creación de una Comisión que pactara en Madrid con cualquier formación política que tuviera posibilidades de conceder la autonomía política a la isla. Integraban la Comisión, que debía ser presidida por el líder del Partido, Rafael María de Labra, los republicanos José Gómez Brioso y Federico Degeteau y los posibilistas Luis Muñoz Rivera y Rosendo Matienzo Cintrón.<sup>376</sup>

Los contactos celebrados con Cánovas en noviembre de 1896 no dieron resultado. El Presidente del Gobierno español se limitó a mostrarse favorable respecto a la concesión de una descentralización administrativa sobre las bases pactadas en 1895 y propugnó la fusión entre autonomistas e incondicionales en la colonia.

El régimen político-administrativo establecido en Puerto Rico un mes más tarde da una idea del carácter restrictivo de la reforma colonial propuesta por Cánovas a los comisionados.

El pacto con alguna de las formaciones políticas republicanas presentaba problemas diferentes a los planteados por la intransigencia de los conservadores. Incorporadas plenamente las



tesis autonomistas al programa político de la mayoría de los partidos republicanos a lo largo de la década de los noventa, los únicos impedimentos para un acuerdo radicaban en la división del republicanismo español y en las escasas perspectivas de los partidos republicanos de abandonar a corto plazo el espacio marginal del espectro político metropolitano.<sup>377</sup>

En este contexto, la única opción posible parecía ser el Partido Liberal Fusionista, dentro del cual existían sectores cada vez más favorables a otorgar una solución autonómica a la crisis colonial. En este sentido, en noviembre de 1896, Gamazo, Maura y Moret se comprometían a defender dentro de su partido la adopción de una política autonomista hacia las colonias. Poco después, dichos políticos habían presentado a los comisionados un borrador que sirviera de base para una fusión posterior de los autonomistas borícuas con el Partido Liberal.<sup>378</sup>

Las declaraciones de Sagasta en enero de 1897 decidieron a la mayoría de la Comisión a apoyar un pacto con el Partido Liberal. Con este objeto, el comisionado Gómez Brioso redactó una propuesta basada en el borrador Moret-Gamazo:

"La Comisión del Partido autonomista de Puerto Rico, a nombre de la delegación del mismo y en virtud de las facultades de que se haya investida, declara que prestará su apoyo al Partido Liberal que preside D. Práxedes Mateo Sagasta, tanto en su política general como local, visto que los ideales que contiene el programa de Ponce de

1887 habrán de ser realizados por esta colectividad...".<sup>379</sup>

Dicha propuesta sería revisada por Sagasta, quién redactó una fórmula más ambigua, si bien ya había mostrado su conformidad respecto a la concesión de una autonomía política a las Antillas. El texto definitivo aprobado por la mayoría de los comisionados el 14 de enero de 1897 fue el siguiente:

"La Comisión del Partido Autonomista de Puerto Rico (...) declara que prestará su apoyo al partido liberal que preside don Práxedes Mateo Sagasta, tanto en su política general como antillana, visto que este partido, al desenvolver las bases de las reformas en el espíritu más liberal, otorgará a las Antillas, como ya lo hubiera hecho de continuar en el poder, la mayor descentralización posible dentro de la unidad nacional (eufemismo utilizado por los autonomistas antillanos para referirse a la autonomía política), de suerte que la iniciativa y gestión de sus intereses locales ( municipales y provinciales) les corresponda y permanezca por completo, como solicitan los liberales puertorriqueños; y que cesando toda distinción entre españoles, los habitantes de Puerto Rico gocen de los mismos derechos que los peninsulares, (...) la Comisión someterá a la Asamblea general del partido la indicada incorporación para constituir un solo partido liberal sometido a la disciplina de la Península, cuya prolongación es aquella provincia ultramarina".<sup>380</sup>

Pese a cierta ambigüedad en los términos con que está redactada la propuesta, en la que en ningún momento aparece la palabra "autonomía", creemos que el pacto con los autonomistas puertorriqueños puede considerarse como el verdadero punto de inflexión dentro de la política colonial del Partido Liberal

Fusionista.

En este sentido, poco después de la firma de este acuerdo, Sagasta garantizaba al Gobierno de los Estados Unidos la concesión de un régimen autonómico a las Antillas tan pronto como llegara al poder. Dicho compromiso tuvo lugar en el curso de una entrevista sostenida a finales de enero entre Castelar y el embajador de Estados Unidos, Hannis Taylor. El líder posibilista, que actuaba en nombre de Sagasta, garantizaba la pronta realización de importantes reformas sobre el régimen cubano en el sentido deseado por los Estados Unidos.<sup>381</sup>

Desde este momento la concesión de un régimen autonómico a las Antillas se convertiría en la base programática del Partido liberal, mediatizando la totalidad de su actividad política.

El régimen híbrido implantado en Cuba en abril de 1897 provocó profundas críticas por parte de la oposición liberal y una nueva nota del Secretario de Estado norteamericano en la que exigía medidas de excepción para los ciudadanos estadounidenses residentes en Cuba.<sup>382</sup> Ello llevó a Moret a defender la concesión de un marco autonómico a las colonias en el curso de un nuevo mitin celebrado en agosto en Zaragoza, en el curso del cual formuló su famosa frase: "La autonomía es la paz".<sup>383</sup>

Poco antes, en junio de 1897, Sagasta había hecho público mediante un Manifiesto al País el compromiso del Partido liberal

para conceder una amplia autonomía a las colonias antillanas en el momento en que llegara al poder.<sup>384</sup>

El asesinato de Cánovas en agosto de ese mismo año y el ultimátum norteamericano para que España concediera a Cuba la plena autonomía, presentado el 23 de septiembre por el nuevo embajador estadounidense, Stewart L. Woodford, determinaron a la Regente a llamar al poder del Partido Liberal.<sup>385</sup>

#### Los decretos de 25 de noviembre de 1897.

El 4 de octubre de 1897 Sagasta formaba un Gabinete en el que Moret ocupaba la cartera de Ultramar. Coincidimos con C. Serrano en que el nuevo Gobierno tenía como principal prioridad conceder la autonomía a las Antillas y evitar así un probable conflicto con los Estados Unidos.<sup>386</sup> En este sentido, solo dos días más tarde de su constitución, el primer Consejo de Ministros celebrado por el nuevo Gobierno acordaba la concesión de un régimen jurídico-político autonómico a las Antillas. Acuerdo que el nuevo ministro de Estado, Pío Gullón, se apresuró a comunicar a los Estados Unidos por medio de una nota, en la que paralelamente rechazaba la mediación norteamericana y solicitaba del Gobierno de este país que interviniera para que Estados Unidos dejara de constituir una base de operaciones de los insurrectos cubanos.<sup>387</sup>

Como una muestra de la nueva política metropolitana frente a la crisis colonial, Weyler era sustituido al frente del Gobierno Superior de Cuba por el general Blanco. El nuevo gobernador, siguiendo instrucciones de Madrid, ponía fin a la política represiva de su antecesor y permitía el retorno de la población rural a sus aldeas.

Pese a todo, a lo largo de octubre continuaron las presiones norteamericanas en torno a la creación de un sistema autonómico en las Antillas, presiones que obligaron al Gobierno español a asegurar al embajador estadounidense que la concesión de la autonomía era inminente.

El Gobierno trabajaba intensamente con este objetivo. En este sentido, según fuentes poco precisas, a lo largo de noviembre el ministro de Ultramar sostuvo una serie de entrevistas con destacados líderes reformistas cubanos.<sup>388</sup> Sin embargo, no parece que el Gobierno negociara directamente con los autonomistas el contenido de la reforma colonial sancionada días después.<sup>389</sup>

Paralelamente, el Gobierno debía enfrentarse a la oposición conservadora, la cual realizaba una fuerte campaña contra la concesión de la autonomía a través de una agresiva campaña de prensa liderada, entre otros, por El Correo Español, La Época, El Tiempo, El Nacional y La Correspondencia Militar.<sup>390</sup> Incluso la facción renovadora del conservadurismo dirigida por Silvela

se mostraba contraria a la concesión de un régimen autonómico a las Antillas.<sup>391</sup>

Pese a ello, el Gobierno siguió sosteniendo su proyecto. El 21 de noviembre comenzó en el Consejo de Ministros la discusión del proyecto de autonomía política para las colonias, que se prolongaría hasta el día 24.<sup>392</sup> Finalmente, el 25 de noviembre se aprobaban los decretos autonómicos que serían publicados al día siguiente.

#### **La extensión de los derechos individuales metropolitanos a las Antillas.**

El primer Real Decreto extendía a las Antillas la legislación orgánica que desarrollaba el Título I de la Constitución.<sup>393</sup> En concreto, las leyes de Enjuiciamiento Criminal, de Orden Público, de Expropiación Forzosa, de Educación, de Imprenta, de Reunión, de Asociación y el Código de Justicia Militar.<sup>394</sup>

En el preámbulo a dicho Decreto se proclamaba la unidad constitucional entre la metrópoli y las colonias. Este extremo venía a ratificar las tesis sostenidas anteriormente por autonomistas y reformistas, referentes a la relatividad de la

vigencia de la Constitución en las colonias, en cuanto a que dicha vigencia solo afectaba a los preceptos constitucionales, pero no a la legislación concreta que desarrollaba los mismos, de la que solo se extendía a las colonias una versión modificada en sentido restrictivo.

La igualdad de derechos políticos entre los habitantes de las colonias y los de la metrópoli consagrada por el Decreto constituía una de las más antiguas reivindicaciones del reformismo colonial, cuyos precedentes se encuentran en la Constitución de 1812.

Curiosamente, dicha reivindicación fue asumida como propia por el autonomismo desde el Informe Político de 1867, en tanto que la mayoría de las políticas asimilistas, se opusieron a la misma invocando precisamente el principio de especialidad. Solo entre 1872 y 1873 tuvo lugar un intento serio para extender a las Antillas los mismos derechos individuales y colectivos reconocidos en la metrópoli.

Dicha igualdad era uno de los principales puntos del programa del Partido Reformista Cubano, que pronto se fundiría con el Autonomista, y había constituido un pilar esencial de los modelos de organización colonial basados en la plena integración de las colonias en la metrópoli.

Su concesión a la par que un régimen político-administrativo

especial suponía que la igualdad jurídica se convertiría en uno de los principales nexos entre los diversos territorios del nuevo marco estatal.

Paralelamente, otro Real Decreto extendía a las Antillas el sufragio universal para todos los varones mayores de veinticinco años que gozaran de la totalidad de sus derechos políticos. Si bien se supeditaba la aplicación en las Antillas de la Ley Electoral metropolitana de 26 de junio de 1890 a la realización de las modificaciones que fuera necesario realizar para su adaptación a las especiales condiciones de la Antillas, lo que suponía una pervivencia de las políticas asimilistas anteriores.<sup>395</sup>

**El nuevo modelo de relaciones entre las colonias antillanas y la metrópoli.**

El aspecto más importante de la reforma Sagasta-Moret fue el Decreto-Ley estableciendo un régimen autonómico en Cuba y Puerto Rico.<sup>396</sup> El Decreto-Ley de 25 de noviembre estaba estructurado en nueve títulos y setenta artículos. Una serie de artículos adicionales y transitorios completaban su articulado.

La fórmula utilizada, al aprobar un nuevo modelo de organización para las colonias antillanas a través de un decreto-



ley, se justificaba por la suspensión de las sesiones de las Cortes desde el 2 de junio.

En este sentido, el preámbulo del Decreto venía a reconocer la infracción constitucional cometida por el Gobierno al extender a las colonias una reforma cuya aprobación era de la exclusiva competencia de las Cámaras, si bien aludía a la imposibilidad material de haber esperado a la reapertura de las Cortes para presentar el proyecto, dada la urgencia del mismo.<sup>397</sup>

Partiendo de estas premisas el Ejecutivo anunciaba la presentación de un proyecto de ley solicitando a las Cámaras la concesión de la indemnidad por este hecho, tan pronto como éstas reanudasen sus sesiones.<sup>398</sup>

En realidad, el Decreto-Ley de noviembre de 1897 carecía de legitimidad constitucional, en cuanto a que el Texto de 1876 no contemplaba la posibilidad de que una parte del Estado pudiera disfrutar de una potestad legislativa derivada. Su aprobación hubiera precisado la puesta en marcha de los complejos mecanismos establecidos para llevar a cabo una modificación de lo establecido en la Ley Suprema.

Sin embargo, al igual que sucedió con el Real Decreto de 29 de abril de 1897, el Gobierno no convocó a las Cámaras para que discutieran el Proyecto y aprobaran la correspondiente modificación de la Constitución, más por carecer de la seguridad de disponer del apoyo parlamentario suficiente, que por las necesi-

rias dilaciones que dicho proceso hubiera provocado.<sup>399</sup>

#### a) Los Cuerpos Legislativos coloniales.

Los títulos II a VI establecían un Parlamento colonial de carácter bicameral al que el art. 3 asignaba la facultad de legislar sobre los asuntos coloniales. Con ello se satisfacía la base del programa de los autonomistas antillanos, contenida en la Circular de 1 de abril de 1882 del Partido Autonomista Cubano y en el Plan de Ponce del Partido Autonomista de Puerto Rico.

Los dos cuerpos colegisladores establecidos en noviembre de 1897 eran el Consejo de Administración y la Cámara de Representantes. El Decreto-Ley no establecía una prioridad explícita de ninguno de los mismos, al otorgar a ambas Cámaras la iniciativa legislativa y establecer que todas las disposiciones legislativas debían ser aprobadas por las dos Cámaras (art.23). En el mismo sentido, el art.28 remitía la resolución de los conflictos surgidos entre dichas Cámaras a lo establecido por la Ley de Relaciones de 19 de julio de 1837.

El carácter bicameral del Legislativo colonial, presente en los proyectos autonómicos de 1867 y de 1869 pero no contemplado en el de 1886, era probablemente un reflejo de las características revestidas desde 1834 por el propio sistema parlamentario

español. Extremo que se extiende al ámbito de las facultades atribuidas a las Cámaras.

En este sentido, el art.3 reproduce el 18 de la Constitución de 1876 al señalar que "la facultad de legislar sobre los asuntos coloniales en la forma y los términos marcados por las leyes corresponde a las Cámaras insulares con el Gobernador general".<sup>400</sup> Lo que suponía una interpretación restrictiva del papel del Legislativo, al que la Constitución de 1869 había atribuido en exclusiva la facultad de legislar.<sup>401</sup>

El Título III establecía la estructura del Consejo de Administración.

La composición mixta de este organismo recuerda a la del Senado español. Si bien el Consejo tenía un carácter menos restrictivo que aquél, ya que solo la mitad de la Cámara Alta metropolitana tenía un carácter electivo, mientras que el Decreto-Ley de 1897 establecía en el Consejo una mayoría de origen electivo: ocho de quince consejeros en el caso de Puerto Rico y dieciséis de treinta y cinco en el de Cuba. Los restantes miembros del Consejo eran elegidos directamente por el Gobernador General, en nombre del Rey.

Para ocupar un escaño en el Consejo se requerían condiciones análogas a las exigidas en el Senado metropolitano: ser español, haber cumplido treinta y cinco años, ser natural de la colonia o residente en la misma durante más de cuatro años, hallarse en

la plenitud de los derechos políticos y no tener participación en contratos con el Gobierno metropolitano o con el Ejecutivo colonial (art.6).<sup>402</sup> En adición a dichas condiciones se exigía para ser elegido consejero el cumplimiento de alguno de las siguientes supuestos: poseer con antelación una renta propia de 2000 pesos, ser o haber sido senador o tener las condiciones señaladas para el ejercicio de dicho cargo por el Título III de la Constitución, así como haber desempeñado una serie de cargos de carácter político, administrativo o privado.<sup>403</sup>

La imposición de semejantes condiciones para ser elegido consejero denotaba el interés de la metrópoli por restringir en la medida de lo posible el acceso a esta Cámara Alta, compensando de esta manera la existencia de una mayoría de consejeros electivos sobre los de libre designación real.

Este extremo dio lugar a fuertes críticas lo que motivó que un Real Decreto de 8 de marzo de 1898 suavizara las precondiciones para poder ser elegido consejero, que inicialmente exigían una renta superior a los cuatro mil pesos.<sup>404</sup>

Asimismo los consejeros electivos eran nombrados por un período de cinco años. El Consejo se renovaría en su mitad cada quinquenio o en su totalidad si el Gobernador General disolvía este organismo, lo que contrastaba con el carácter vitalicio atribuido por el Decreto a los consejeros nombrados por la Corona, extremo que confería a los mismos una mayor influencia

derivada de su continuidad en el cargo.

Por su parte la Cámara de Representantes tenía un carácter electivo. Sus integrantes eran elegidos por sufragio universal en proporción de uno por cada 25.000 habitantes. Los arts.12 a 14 establecían como únicas condiciones de elegibilidad la mayoría de edad, el haber nacido en la isla o haber residido en ella durante cuatro años y el pleno disfrute de los derechos civiles. Los representantes eran nombrados por un período de cinco años, sin ninguna limitación en cuanto a su reelegibilidad. La estructura y funcionamiento de dicho cuerpo copiaba a la establecida para el Congreso metropolitano por los arts.27 al 31 de la Constitución.

Las Cámaras habían de reunirse simultáneamente todos los años, no pudiendo deliberar juntas ni en presencia del Gobernador (arts.18 y 19), limitación que solo tiene como precedente en la Historia Constitucional española el Estatuto Real de 1834.<sup>405</sup> Sus sesiones eran públicas a menos que las circunstancias exigieran lo contrario. Sin embargo, se omitía la obligación del ejecutivo para convocar al Legislativo en determinadas fechas y la obligación de que éste estuviera reunido durante un período mínimo cada año, limitándose el art.15 a establecer un plazo de tres meses para su convocatoria por el Gobernador General.

Respecto a las funciones del Legislativo colonial, el art.29 y la totalidad del Título VI atribuían a los dos cuerpos integrantes del mismo la potestad legislativa junto al Gobernador General. Asimismo debían recibir del Ejecutivo el juramento de guardar las leyes que garantizaban la Constitución y la autonomía y debían hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho. Además ambas Cámaras tenían la capacidad para proponer al Gobierno metropolitano, a través del Gobernador General, la derogación o modificación de las leyes, la presentación de proyectos de ley a las Cortes en determinados asuntos y la emisión de resoluciones de carácter ejecutivo que interesaran a las colonias.

El art.32 establecía la facultad del Legislativo colonial para acordar sobre todas aquellas materias que no hubieran sido especial y taxativamente reservadas a las Cortes o al Gobierno. Citando expresamente como materias de su incumbencia todas las que en la metrópoli correspondían a los ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación, Hacienda y Fomento. A las que añadía una fórmula ambigua como era el conocimiento privativo sobre "todos aquellos asuntos de índole puramente local que afecten principalmente al territorio local".<sup>406</sup>

Con ello, el citado artículo pretendía englobar las materias relativas a la división territorial interna, a la organización de diputaciones y municipios, a Sanidad pública, al sistema

crediticio público y privado y al sistema monetario.

Este y otros aspectos confusos del Decreto-Ley suponían que la delimitación de las competencias entre el Legislativo colonial y las Cortes metropolitanas presentara determinadas lagunas, como veremos al analizar el papel reservado a éstas por los decretos de 25 de noviembre de 1897.

En este sentido, una de las principales atribuciones concedidas al Legislativo colonial era la capacidad exclusiva para elaborar los presupuestos coloniales sin estar sujeto al veto de otras instancias. Lo que recogía una de las principales aspiraciones perseguidas por el movimiento autonomista a lo largo de todo el siglo XIX.<sup>407</sup>

Sin embargo, el Decreto-Ley otorgaba a las Cortes la capacidad para fijar cada tres años la cuantía de los gastos correspondientes a la colonia en los Presupuestos Generales del Estado. Este extremo llevaba aparejada la intervención de las Cortes sobre el propio presupuesto colonial en cuanto a que el mismo debía contemplar necesariamente los ingresos destinados a cubrir dichos gastos.

El sistema empleado revestía cierta complejidad. El Gobernador presentaría cada año a las Cámaras el presupuesto correspondiente al próximo ejercicio, que estaría dividido en dos partes: la primera recogería los ingresos necesarios para cubrir los gastos de soberanía fijados por las Cortes, en tanto que, la

segunda, se ocuparía de los gastos e ingresos propios de la colonia. La aprobación de estos últimos dependía de la aprobación previa de los ingresos necesarios para sufragar los gastos de soberanía votados por las Cortes. De ahí que este artículo introdujera un mecanismo de salvaguardia de los intereses metropolitanos en materia presupuestaria que no estaba contemplado en ninguno de los proyectos autonómicos previos.

Por otra parte, el análisis de las pretendidas facultades exclusivas reservadas al Legislativo colonial en materia arancelaria nos lleva a concluir que las mismas también resultaban compartidas a la postre con el Gobierno y las Cortes de la metrópoli.

En este sentido, el art.40 establecía una serie de mecanismos para regular la transición del viejo régimen arancelario que vaciaban virtualmente de contenido el artículo 39, que atribuía a los Cuerpos Colegisladores coloniales "la formación del arancel y la designación de los derechos que hayan de pagar las mercancías, tanto a su importación en el territorio insular como a su exportación en el mismo".<sup>408</sup>

El art.40 del Decreto-Ley de 25 de noviembre de 1897, al diferir *sine die* la aplicación del artículo 39, privaba al modelo de organización político-administrativo implantado en las colonias en enero de 1898 de uno de sus principales soportes: la autonomía fiscal.<sup>409</sup>



Por el contrario el Decreto-Ley concedía al Legislativo colonial una cierta participación en materia de tratados comerciales.

La negociación de los mismos continuaba dependiendo del Gobierno metropolitano, pero el Decreto de noviembre introducía la participación de delegados coloniales en el proceso de negociación, cuya aceptación o rechazo debía ser presentada a las Cortes junto con el tratado pendiente de ratificación.

Respecto a los tratados de comercio en los que no hubieran participado dichos representantes sería el Gobernador General el que decidiría si la colonia se adheriría o no a los términos pactados en el tratado (art.38). Este sistema de participación indirecta estaba tomado del modelo colonial establecido por Gran Bretaña en Canadá.<sup>410</sup>

#### b) La doble naturaleza de las funciones del Gobernador General.

El Decreto-Ley atribuía al Gobernador General una doble condición: la de representante de la metrópoli, como delegado del Rey en las Antillas, y la de autoridad ejecutiva superior de la colonia y jefe de la Administración colonial. Si bien se primaba la primera faceta, en cuanto a que se hacía depender el nombramiento del Gobernador General de la designación real a propuesta del Consejo de Ministros. En este sentido, la máxima autoridad

del Poder Ejecutivo en la colonia juraba su cargo ante el Rey y no ante las Cámaras Insulares.

Como representante de la metrópoli, el art.42 le atribuía el ejercicio del Viceregal Patronato de Indias y el carácter de delegado de los departamentos ministeriales con competencias en materia colonial, es decir de los ministerios de Ultramar, Guerra, Marina y Estado, así como la dirección de todas las fuerzas militares radicadas en la colonia.

Le correspondía asimismo elegir a una parte del Consejo de Administración, publicar y ejecutar las disposiciones emanadas del Legislativo, así como los decretos, órdenes y otras disposiciones correspondientes al Ejecutivo, que le fueran comunicadas por los ministerios de los que era delegado. Si bien conservaba su antigua capacidad para suspender la aplicación de las disposiciones gubernamentales, cuando estimara que pudieran resultar nocivas (art.42, párrafo 2).

Estas facultades se completaban con la capacidad para ejercer el indulto y para suspender las garantías constitucionales contenidas en los arts.4,5,6 y 9 y en los tres primeros párrafos del art.13 de la Constitución, si bien dicha suspensión estaba supeditada al informe previo del Consejo de Secretarios.

Finalmente, el Decreto continuaba otorgando al Gobernador General la capacidad necesaria para intervenir directamente en

la política exterior desarrollada por España en América, en abierta duplicidad de funciones con el Ministerio de Estado.

En calidad de autoridad superior de la colonia y de jefe de la Administración colonial el art.43 asignaba al Gobernador la sanción y publicación de los acuerdos del Parlamento Insular. El Decreto-Ley ampliaba las facultades del gobernador en esta materia al otorgarle capacidad para suspender cualquier acuerdo del Legislativo colonial si estimara que "extralimita sus facultades, atenta á los derechos de los ciudadanos reconocidos en el Título Primero de la Constitución ó a las garantías que para su ejercicio les han señalado las leyes, o compromete los intereses de la colonia o del Estado...".<sup>411</sup> Si bien la decisión final dependía del Consejo de Ministros, el cual disponía de un plazo de dos meses para aceptar o devolver el proyecto remitido por el Gobernador al seno de la Asamblea para su modificación.

Con ello Moret establecía un mecanismo para garantizar un equilibrio de poderes entre el Gobernador y las Cámaras coloniales, cuyos conflictos serían resueltos en última instancia por el Gobierno de la metrópoli.

Dicha fórmula no era nueva, pues ya había sido utilizada por el propio Moret al afrontar la resolución de los conflictos que pudieran surgir entre la diputación provincial y el gobernador colonial en los arts.47 y 49 del Decreto de 28 de agosto de 1870. No se trataba, sin embargo, de una fórmula original del ministro

puesto que la misma constituía una de las reivindicaciones tradicionales del autonomismo, apareciendo como tal en las bases 24 y 25 del Informe de 1867, en las bases 6,7 y 10 del Proyecto Labra-Padial y en el art.5 del Proyecto autonomista de 1886.

No obstante, el Decreto-Ley de 25 de noviembre de 1897 iba más allá que ninguno de los proyectos anteriores en la búsqueda de dicho equilibrio de poderes.

En este sentido, el art.67 introducía una fórmula paralela para resolver los conflictos de jurisdicción que pudieran surgir entre el Legislativo colonial y el Gobernador General en su calidad de representante del Poder Central. Dicha fórmula remitía la resolución de dichos conflictos al pleno del Tribunal Supremo del Reino.

El art.43 también atribuía al Gobernador General la defensa de los derechos, facultades y privilegios reconocidos a la Administración colonial. Extremo que ya había sido recogido por la base 27 del Informe de 1867. También correspondía al Gobernador General en calidad de jefe de la Administración el nombramiento y separación de los integrantes de ésta a propuesta de los respectivos secretarios de Despacho.

Finalmente, los arts.44 y 45 regulaban la estructura y funciones del Gobierno de la colonia. El art.44 establecía el

principio de la responsabilidad colectiva al establecer que ningún acto del gobernador general, tanto en su calidad de representante de la metrópoli como en la de jefe superior de la Administración colonial, pudiera ser ejecutivo sin el refrendo de un Secretario de Despacho.<sup>412</sup>

El Gobierno colonial estaba integrado por cinco secretarios de Despacho: Hacienda, Gracia y Justicia-Gobernación, Instrucción Pública, Obras Públicas y Comunicaciones y Agricultura-Industria-Comercio.

El Presidente del mismo sería designado por el Gobernador entre los propios secretarios o en una persona ajena al Gabinete. Por su parte, el art.46 establecía que los secretarios de Despacho serían nombrados por el Gobernador, especialmente entre los miembros de la Asamblea, pudiendo asimismo separarlos libremente.

Sin embargo, el Gabinete colonial estaba sometido a la doble responsabilidad derivada del art.47, el cual señalaba que éste también tenía que contar con la confianza de las Cámaras. En este sentido, el art.1 transitorio ordenaba al Gobernador que la elección tuviera lugar entre aquellos individuos que mejor representasen a las mayorías de la Cámara de Representantes y del Consejo de Administración.

c) La función atribuida a las Cortes metropolitanas por el Decreto-Lev de 25 de noviembre de 1897.

Hemos visto como el art.32 facultaba al Legislativo colonial para legislar sobre todas aquellas materias que no hubieran sido taxativamente reservadas a las Cortes o al Gobierno de la metrópoli. Sin embargo, la delimitación entre las competencias correspondientes al Parlamento colonial y las atribuidas a las Cortes metropolitanas era sumamente imprecisa.

Las competencias en materia de legislación colonial reservadas exclusivamente a las Cortes eran escasas.

Ya hemos visto como los arts.36, 37 y 38 atribuían a las Cámaras de la metrópoli la determinación de la parte de los Presupuestos Generales del Estado que correspondían a las Antillas, así como la aprobación de los tratados comerciales que afectaran a estos territorios. Por su parte, los arts.33 y 34 asignaban a la metrópoli, con carácter exclusivo, la elaboración de las leyes electorales y la organización de la Administración judicial en el ámbito ultramarino.

Sin embargo los decretos de 1897 no hacen ninguna referencia explícita al alcance concreto de la potestad legislativa general de las Cortes en materia colonial.

En este sentido, la mayoría de los constitucionalistas coinciden en afirmar que las Cortes retenían su capacidad para

legislar con carácter general para las colonias, como parte del Estado español representada en las mismas.<sup>413</sup> No obstante, no aclaran la cuestión, que entendemos esencial, relativa a si dicha legislación general condicionaba el carácter de la futura acción legislativa colonial o simplemente sustituía a la misma en todas aquellas materias que esta no hubiese regulado.

En cualquier caso, la ambigüedad de los términos empleados diferiría dicha cuestión al desarrollo del modelo de organización autonómico. Extremo que, unido a la inexistencia de precedentes autonómicos de igual signo, hace imposible contestar a esta pregunta sin caer en el plano de la pura especulación.

#### **Las fuentes del sistema jurídico-político implantado en las Antillas en noviembre de 1897.**

La fuente básica del modelo de organización autonómica creado en las Antillas por los decretos de noviembre de 1897 hay que buscarla en el sistema de gobierno representativo aplicado por Gran Bretaña a Canadá desde 1867. En este sentido, la carta Autonómica de 1897 suponía el tránsito brusco desde un modelo de organización centralista, caracterizado por la ausencia o el escaso peso de las instituciones representativas, a un sistema de gobierno responsable.

Ello establece una importante diferencia con las colonias

británicas de Canadá y de algunas Antillas, en donde la descentralización político-administrativa revistió el carácter de un proceso dilatado a lo largo del tiempo. De manera que las Bermudas ya contaban con una Asamblea legislativa en 1620 y Barbados, Antigua, St. Kitts, Nevis y Montserrat disfrutaron de instituciones semejantes desde 1663, en tanto que en Canadá dicho proceso se desarrolló durante el segundo tercio del siglo XIX.<sup>414</sup>

Este extremo permitió al autonomismo criollo fundar las bases teóricas de su proyecto político en los modelos representativos de organización colonial preexistentes. De ahí que los soportes esenciales del modelo político autonomista permanecieran inalterables, tras una etapa formativa que se extendió a lo largo de los dos primeros tercios del siglo, como demuestra el hecho de que el Título VI del Decreto-Ley de 1897, relativo a las atribuciones de las Cámaras coloniales, sea una copia casi literal de la base 14 del Informe de 1867.

Por otra parte, la ventaja de contar con precedentes prácticos suficientes y con un amplio bagaje teórico permitió que el nuevo sistema de relaciones establecido entre las Antillas y la metrópoli fuera más avanzado en algunos aspectos que el propio modelo británico.

En este sentido, el art.2 adicional se anticipaba al Estatuto de Westminster de 1931, base jurídica formal del estatus de "dominio", al establecer el principio de bilateralidad. Es



decir, la imposibilidad por parte de las Cortes metropolitanas de modificar el modelo de organización de las colonias, salvo a petición de los propios Cuerpos Legislativos coloniales.<sup>415</sup>

Por otra parte, algunos aspectos del modelo autonómico de organización colonial parecen estar fuertemente influidos por la propia Constitución de 1876. Su influencia es especialmente fuerte en lo que respecta a la estructura y funcionamiento del Legislativo colonial.

En este sentido, ya hemos analizado como las dos Cámaras del Parlamento colonial reproducen los rasgos esenciales establecidos por la Constitución de 1876 para el Congreso y el Senado, llegando a aplicarse íntegramente la Ley de 19 de julio de 1837 para dirimir las diferencias surgidas entre el Senado y el Congreso metropolitanos.

Asimismo, el Decreto-Ley presenta las mismas restricciones que la Constitución de 1876 en relación con el carácter y funcionamiento atribuido a los Cuerpos Legislativos por la Constitución precedente.

En esta línea los decretos de 1897 omiten la obligación del Ejecutivo de convocar a las Cámaras en una fecha determinada, así como el establecimiento de una potestad legislativa compartida entre las Cámaras y el Gobernador General. Aspectos que al Texto de 1876 y lo diferencian del ordenamiento constitucional inmedia-

tamente precedente.

Creemos que este extremo no ha sido percibido por algunos especialistas, como el constitucionalista B. Cores, para quien la principal fuente de inspiración del Decreto-Ley de 1897 sería el proyecto de Constitución Federal de 1873.<sup>416</sup>

En este sentido, nos remitimos a los argumentos expuestos por J. Ferrando Badia para criticar a aquellos que establecen el precedente de los modelos de organización autonómica en España en las teorías federalistas de Pi y Margall, sin tener en cuenta que la autonomía es una fórmula intermedia entre el federalismo y el centralismo unitarista.<sup>417</sup>

También se aprecia cierta influencia del modelo político-administrativo implantado en Puerto Rico por el Decreto de 28 de agosto de 1870. Lo que resulta lógico ya que ambas fórmulas fueron elaboradas durante el tránsito por el Ministerio de Ultramar de la misma persona, Segismundo Moret.

Dicha influencia es especialmente patente en la redacción del art.43 y del Título IX, relativos a los mecanismos para resolver los conflictos que pudieran surgir entre el Gobernador y las Cámaras coloniales.

## El desarrollo del nuevo régimen político-administrativo y la pérdida del imperio colonial.

El nuevo modelo de relaciones entre las colonias antillanas y la metrópoli, vigente desde enero de 1898, tuvo una existencia fugaz. Las mismas circunstancias exteriores que en gran medida habían determinado su aparición impidieron su pleno desarrollo.

Tras la aprobación de los decretos de noviembre de 1897, el nuevo régimen colonial fue aceptado sin problemas por todos los sectores de la sociedad puertorriqueña. Antes bien, la proclamación de la autonomía produjo un sentimiento generalizado de satisfacción en la isla que no dejó de resaltar el gobernador de la colonia en sus comunicaciones a la metrópoli.<sup>418</sup>

Por el contrario, en Cuba las reacciones fueron encontradas. Si bien el decreto despertó el entusiasmo de los sectores reformistas de la sociedad colonial que no se habían pasado al campo del separatismo, en cuanto a que satisfacía la totalidad de sus anteriores aspiraciones, provocó la violenta oposición de los unionistas, alentados desde Madrid por los elementos más reaccionarios del Partido Conservador dirigidos por Romero Robledo. La actitud de los sectores más radicales de la Unión Constitucional produjo disturbios en algunas ciudades cubanas, en especial en La Habana, que precisamente servirían de pretexto

a los Estados Unidos para enviar el acorazado Maine a esta ciudad.<sup>419</sup>

Pese a todo, a principios de enero quedaba constituido en Cuba el primer gabinete autonómico, con carácter provisional e integrado exclusivamente por miembros del Partido Liberal Autonomista.

Mientras, la fragmentación política del movimiento autonomista en Puerto Rico, entre el Partido Liberal y el Partido Autonomista Ortodoxo, impidió una solución similar hasta finales de febrero, momento en que el nuevo gobernador colonial, Manuel Macías, forzó la constitución de un gobierno autonómico provisional integrado por ambos partidos.<sup>420</sup>

Las elecciones para la designación de los miembros de la Cámara de Representantes y del Consejo de Administración de Puerto Rico no tuvieron lugar hasta el 27 de marzo y el 10 de abril de 1898. Mientras que en el caso de Cuba la celebración de las elecciones se dilataría hasta el 24 y el 28 de abril respectivamente.

En ambos casos el triunfo electoral de los autonomistas fue arrollador y condujo a la formación de gabinetes coloniales de este signo sustentados por una amplia mayoría en los Cuerpos Legislativos coloniales.<sup>421</sup>

Sin embargo, la dinámica de la crisis cubana conducía inexorablemente a una confrontación con Estados Unidos. El sabotaje del Maine en los muelles de La Habana y la activa campaña desarrollada por un sector de la prensa impulsaron a la opinión pública de la gran potencia americana a apoyar una intervención estadounidense en Cuba. El 19 de abril una resolución conjunta de las Cámaras Legislativas norteamericanas exigía a España que concediera inmediatamente la independencia a Cuba, facultando al Ejecutivo para que, en caso contrario, procediese al uso de la fuerza.

La negativa española condujo al Gobierno estadounidense a declarar la guerra a España el 25 de abril de 1898.

Estallaba así el conflicto que los políticos liberales habían tratado de evitar mediante el precipitado viraje de la política colonial española hacia el autonomismo. Con ello, la última crisis cubana arrastraba en su desenlace a los restos del imperio colonial español.

### **C) BALANCE DEL PERIODO 1876-1898.**

La Restauración supuso la llegada al poder de los grupos políticos afines a los sectores económicos y corporativos interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial. Paralela-

mente, la consecución de la estabilidad política y social en el interior de la metrópoli entre 1875 y 1878, permitió poner fin a la guerra colonial que desde hacía diez años se desarrollaba en Cuba y cuya existencia había condicionado, en gran medida, el fracaso de la coyuntura reformista del Sexenio.

Este proceso implicó un compromiso por parte del gobierno conservador de la metrópoli relativo a la continuación de la política asimilista desarrollada por los reformistas coloniales durante el Sexenio. En este sentido, podemos afirmar que el Convenio del Zanjón, firmado en 1878, suponía la culminación de la estrategia colonial ensayada por determinados sectores durante el Sexenio. Estrategia que, como vimos, estaba basada en la aplicación de una serie de reformas a Puerto Rico que constituyeran un marco de referencia para la futura política de la metrópoli hacia Cuba, una vez hubiera concluido la insurrección.

Como hemos visto, hasta este momento la base teórica del asimilismo había estado constituida por el reconocimiento de un estatuto jurídico-político especial para las Antillas basado en dos factores:

- Por una parte, en la creación de un marco político-administrativo más descentralizado que el existente en la Península, que otorgara a las instituciones representativas de las colonias un mayor techo competencial respecto a sus homónimas peninsulares y, por consiguiente, dotara a la oligarquía criolla de un mayor

grado de intervención en la política territorial.

- Por otra parte, en la extensión de un marco jurídico privativo para dichos territorios, adaptado a las características particulares de los mismos, fundamentalmente a la existencia de la esclavitud, que, no obstante, sancionara el disfrute por las burguesías criollas de la totalidad de los derechos políticos reconocidos a los ciudadanos de la metrópoli.

Sin embargo, los sectores metropolitanos interesados en el mantenimiento del *statu quo* se opusieron a cualquier matización del pacto colonial. Su oposición arrastraría a la mayoría conservadora de las Cámaras y llevaría a Cánovas a alinearse con dichos sectores. Ello provocaría el fracaso de los sectores minoritarios del conservadurismo que, arrogándose la representación de la oligarquía criolla, trataron de llevar a cabo el cumplimiento de los acuerdos de Zanjón.

Las consecuencias del cambio de rumbo experimentado por la política colonial a partir de 1879 fueron extremadamente importantes.

El abandono del asimilismo reformista determinó que el estatuto jurídico-político particular reconocido a las colonias por la Constitución de 1876 fuera interpretado en sentido restrictivo. Este extremo permitió que el sistema de organización local y provincial establecido en las Antillas con carácter provisional por los decretos de 15 de mayo y 21 de junio de 1878 perdurara

hasta principios de la década de los noventa. Solo para ser modificado en sentido más restrictivo aún por Romero Robledo.

Ello provocó que entre 1878 y 1896 persistiera en las Antillas un modelo de organización político-administrativo más centralizado y menos representativo que el metropolitano y, al mismo tiempo, que el marco jurídico particular prometido por la Constitución a estas colonias se limitara a ser una versión restrictiva del metropolitano, supeditado además a la capacidad discrecional de los gobernadores coloniales a raíz del Decreto de 9 de junio de 1878.

Todo ello no hubiera sido posible si la oposición liberal hubiera defendido una política colonial alternativa, basada en las políticas asimilistas predominantes durante la mayor parte del Sexenio.

Sin embargo, tanto el Partido Liberal Fusionista como la Izquierda Dinástica, que integraban a muchos de los antiguos reformistas coloniales, aceptaron el nuevo marco de organización colonial inaugurado en 1879, limitándose a matizarlo mediante una serie de medidas carentes de substancia. La extensión formal de la Constitución y de los principales códigos jurídicos a las Antillas obedecieron a esta política, cuya continuación en el terreno económico, las leyes de relaciones comerciales promulgadas en 1882, 1886 y 1887, sancionó con ligerísimos retoques, el



mantenimiento del pacto colonial.

Creemos que la coincidencia substancial entre las políticas coloniales desarrolladas por las dos grandes formaciones políticas del período, se debió a la existencia de un conflicto que condicionaría todo el proceso de toma de decisiones en materia colonial. Dicho conflicto, al que hubieron de enfrentarse la totalidad de los gobiernos de la Restauración, radicaba en la contradicción existente entre la necesidad de los gobiernos metropolitanos de atraer a las burguesías criollas al consenso político sobre el que se sustentaba el régimen instaurado en 1875 y la imposibilidad de afrontar ese objetivo sin provocar una ruptura del pacto colonial, a la que hubiera conducido el permitir a las élites criollas imponer sus propios intereses a los del heterogéneo *lobby* colonial.

Hasta 1893 la confrontación entre ambas líneas de acción se decantó sistemáticamente a favor del mantenimiento del pacto colonial.

Sin embargo, hacia principios de la década de los noventa el creciente descontento de amplios sectores de la sociedad colonial comenzó a condicionar cada vez más las decisiones de la metrópoli. En este marco, determinados sectores políticos metropolitanos empezaron a defender la necesidad de replantear la política colonial y volver a las políticas asimilistas anteriores a 1878.

Ello condujo a que, entre 1893 y 1895, tuvieran lugar diversos intentos dirigidos a establecer un marco de organización colonial descentralizado, que otorgara un mayor protagonismo a los sectores descontentos de la sociedad colonial. Dichos proyectos, basados en las políticas asimilistas de carácter reformista desarrolladas durante el Sexenio, fueron incorporando progresivamente elementos de los modelos alternativos de política colonial.

No obstante, la presión de los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial bloqueó la reforma del régimen colonial. En este sentido, la sustitución del Proyecto Maura por la vaga fórmula consensual representada por la Ley de Bases, al igual que el fracaso de la Junta de Información en 1865, convenció a los sectores reformistas de la sociedad colonial de la imposibilidad de llegar a un acuerdo con la metrópoli.

El estallido de una nueva y definitiva crisis colonial en 1895 hizo inviables los sucesivos proyectos de reforma del régimen colonial planteados desde una óptica asimilista. En este sentido, la modificación parcial de la Ley de Bases en diciembre de 1896 y su ampliación en abril de 1897, en transición ya hacia un modelo autonómico de organización colonial, constituían el reflejo de la incapacidad del Partido Conservador para afrontar la crisis colonial, una vez hubo fracasado su intento para

conseguir una solución militar a la misma.

Paralelamente a todo este proceso, los grupos de intereses perjudicados por el pacto colonial plantearon el desarrollo de una política colonial alternativa de carácter autonomista.

A lo largo de los dos primeros tercios del siglo XIX, el pensamiento político autonomista había ido enriqueciéndose con la creación de un *corpus* ideológico propio y con las aportaciones procedentes de los sistemas de autonomía colonial ensayados por otras potencias coloniales. Pese a dicho desarrollo, la autonomía fue descartada durante la coyuntura reformista que caracteriza al Sexenio y sustituida por el planteamiento de modelos de organización colonial alternativos.

El fracaso de las políticas ensayadas durante este período tuvo un doble impacto sobre el desarrollo posterior del autonomismo colonial.

- Por una parte, el predominio de políticas asimilistas de signo extremadamente reaccionario entre 1878 y 1893 constató el fracaso de la estrategia seguida por el reformismo colonial durante los dos primeros tercios del siglo. Estrategia basada en una transformación gradual del modelo de organización colonial. Este extremo decantó el apoyo de las burguesías criollas hacia una fórmula de tipo autonómico.

- Por otra parte, a lo largo del último cuarto del siglo, la

metrópoli tuvo que abrir el juego político a sectores cada vez más amplios de la sociedad colonial, lo que determinó la creación de formaciones políticas antillanas que sirvieron de cauce al autonomismo. En este sentido, pensamos que la autonomía no se consolidó como modelo alternativo de organización colonial hasta la aparición de partidos políticos estables vertebrados en torno a la defensa de los planteamientos autonomistas.

La conjugación de los dos factores anteriores con la prolongación de la crisis del modelo de relaciones establecido por la metrópoli con sus colonias, supuso que las tesis autonomistas fueron siendo aceptadas progresivamente por sectores políticos metropolitanos cada vez más amplios.

En un primer momento, esto se tradujo en la incorporación de la autonomía colonial al programa político del republicanismo a lo largo de la segunda mitad de la década de los ochenta. En tanto que, durante la década siguiente, la concesión de la autonomía política a las colonias pasaría a ser apoyada por determinados sectores del Partido Liberal Fusionista. Lo que supuso que los proyectos de reforma del régimen colonial que tuvieron lugar entre 1893 y 1897, fueran incorporando diversos aspectos del programa autonomista, lo que desembocó, en algún caso, en fórmulas híbridas entre los dos modelos de organización colonial.

En este sentido, consideramos que la concesión de la

autonomía política a las Antillas en 1897, si bien fue precipitada por factores de índole coyuntural, derivados del desarrollo de la crisis colonial y de la creciente presión de los Estados Unidos, también respondió, en gran medida, a la existencia de un proceso político anterior, marcado por la progresiva transformación de la política colonial aplicada desde 1879 y por la paralela aceptación de las tesis autonomistas por un espectro de la clase política metropolitana cada vez más amplio.

## NOTAS

- 1) Bruguera, F.G.: Histoire Contemporaine d'Espagne, 1798-1950, París, Ophrys, 1953, págs.156-157. Fernández Almagro, M.: Historia Política de la España Contemporánea, Madrid, Alianza, 1967, vol.I, págs.194-199.
- 2) Salom, J.: España en la Europa de Bismarck. La política exterior de Cánovas (1871-1881), Madrid, CSIC, 1967, págs.157-163.
- 3) López Cordón, M.V.: "La política exterior", en Jover, J.M. (dir.): Historia de España fundada por Menéndez Pidal, Madrid, 1981, Espasa Calpe, vol.XXXIV, pág.889.
- 4) Díez del corral, L.: El liberalismo doctrinario, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1945, págs.409 y ss.
- 5) Hernández Sánchez-Barba, M.: Historia de América, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1982, págs.197-198 y 204.
- 6) Pérez, L.A.: Cuba between empires, 1878-1902, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1982, págs.4-5.
- 7) Esta idea se repite frecuentemente a lo largo de las diversas obras de estos autores. Vid. especialmente Guerra, R. (ed.): Historia de la nación cubana, La Habana, Ed. Historia de la nación cubana, 1955; Friedländer, H.: Historia económica de

Cuba, La Habana, Editorial de Ciencias sociales, 1978; Cepero, R.: Azúcar y abolición, Barcelona, crítica, 1976.

8) Cruz Monclova, L.: Historia de Puerto Rico, siglo XIX, Río Piedras, 1952-1963, vol.III, I Parte; Figueroa, L.: Breve Historia de Puerto Rico, Río Piedras, Edil, 1970-1977, vol.II, Parte I, pág.229; García Ochoa, A.: La política española en Puerto Rico durante el siglo XIX, Río Piedras, Universidad de Puerto rico, 1982, págs.85 y ss.

9) Sobre la posición adoptada por estos especialistas en torno a la política colonial española vid. Sánchez, A.: "La política colonial española durante el siglo XIX: Modelos teóricos, objetivos y estrategias", en Spagna Contemporánea, nº10, (1996), en prensa.

10) Mesa, R.: La idea colonial en España, Valencia, Fernando torres, 1976, págs.89-99.

11) Jover, J.M.: "Prólogo a la España isabelina y el Sexenio Democrático", en Jover, J.M.(dir.): Historia de España, Madrid, Espasa Calpe, 1981, vol.XXXIV, págs.XIII-XXII.

12) Lalinde, J.: La administración española en el XIX puertorriqueño. La pervivencia de la variante indiana del decisionismo castellano en Puerto Rico, Sevilla, CSIC, 1980, págs.9 y 62-67; Hernández Sandoica, E.: Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración, Madrid, Universidad Complutense, 1982, pág.780 y ss.; Scott, R.J.: Slave emancipation

in Cuba. The transition to free labor. 1860-1899, Princeton, University of Princeton Press, 1985, págs.112-114; Martínez de las Heras, A.: La crisis cubana en el arranque del Sexenio democrático, Madrid, Universidad Complutense, 1986, vol.I, págs.160-227; Roldán, I.: La Unión Constitucional y la política colonial española en Cuba, Madrid, Universidad Complutense, 1990, págs.16-121; Piqueras, J.A.: La Revolución democrática (1868-1874). Cuestión social, colonialismo y grupos de presión, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, págs.260-269.

13) Hernández Sandoica, E.: El colonialismo. 1815-1873. Estructura y cambios en los imperios coloniales, Madrid, Síntesis, 1994, págs.79-80.

14) Le Riverend, J.: Breve Historia de Cuba, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1981, págs.66-73; Fernández, A.M.: España y Cuba 1868-1898. Revolución burguesa y relaciones coloniales, La Habana, Ciencias Sociales, 1988, págs.68-70.

15) Roldán, I., op.cit., págs.37-46; Martínez, I., op.cit., págs.160-165.

16) Alvarez Gutiérrez, L.: La diplomacia bismarckiana ante la cuestión cubana, 1868-1874, Madrid, CSIC, 1988, págs.221-228; Piqueras, J.A., op.cit., pág.261.

17) Barcia, M.: "Táctica y estrategia de la burguesía esclavista de Cuba ante la abolición de la esclavitud", en Anuario de Estudios Americanos, XLIII, (1986), pág.117.



18) Piqueras, J.A., op.cit., págs.265-269.

19) Este extremo puede deducirse de las numerosas interpelaciones y debates relativos a este tema que tuvieron lugar en las Cortes a lo largo de este período. La postura del Gobierno Provisional fue expresada por la Circular de 28 de octubre de 1868, dirigida a los gobernadores de Cuba y Puerto Rico por el ministro de Ultramar, Adelardo López de Ayala. Dicha circular supeditaba la aplicación a Cuba de las reformas prometidas por la Revolución de septiembre hasta la resolución de la crisis colonial, matizando en sentido restrictivo las ambiguas promesas contenidas en el Manifiesto a las Provincias de Ultramar de 25 de octubre de 1868. El Manifiesto y la Circular pueden consultarse en Labra, R.M De: La República y las libertades de Ultramar, Madrid, Tip. de A. Alonso, 1897, pág. 63 y ss. Más explícita aún es la intervención del propio Ayala ante las Cortes en febrero de 1869, asegurando que el Gobierno Provisional no emprendería ningún tipo de reforma "hasta que Cuba no esté completamente apaciguada y vencida en toda la isla la rebelión contra la madre patria", en D.S.C, 24 de febrero de 1869, Apéndice I.

La posición de los demócratas en esta cuestión fue sintetizada por el ministro de Ultramar, Manuel Becerra, en noviembre de 1869, momento en que declaró: "Cuando el estado de guerra concluya en Cuba, cuando el orden y la tranquilidad reinen allí, entonces trataremos de sus reformas", en D.S.C, 20 de noviembre de 1869, pág.4325. Por su

parte, los republicanos aceptaron a limitar la reforma del régimen colonial a Puerto Rico en tanto no se resolviera la crisis cubana. Vid. Labra, R.M, De: La República y las libertades de Ultramar, op.cit., pág.32 y ss.. También es interesante en este sentido la intervención de Labra ante las Cortes el 24 de marzo de 1870, en D.S.C, 24 de marzo de 1870, pág.6804. Finalmente, el bloque conservador hizo depender su participación en el marco político septembrino del mantenimiento del consenso en esta cuestión. Su postura reflejaba la de los sectores antireformistas cubanos, que, ya en diciembre de 1868, comenzaban a proyectar la constitución de un frente político, opuesto a la realización de cualquier reforma hasta el fin de la guerra colonial. Vid. Gelpi y Ferro, G: Historia de la Revolución y Guerra de Cuba, La Habana, Tip. de la Gaceta Oficial, 1887-89, vol.I, pág.74. En las Cortes esta postura se manifestó especialmente con motivo de la discusión del voto particular de Francisco Romero Robledo en enero de 1870. Vid. D.S.C, 26 de enero de 1870, Apéndice 2 y las declaraciones de Antonio Cánovas en abril de ese mismo año:

"El Partido español, tanto en la isla de Cuba como en la de Puerto Rico; el Gobierno español, tanto para Cuba como para Puerto Rico, podrá dar libertades, podrá acceder a los deseos de los habitantes más reformistas solo en el momento mismo que escogió Inglaterra para dar al Canadá la Constitución de que hoy disfruta; después de dos insurrecciones aniquiladas; en el momento de la total derrota de los partidarios de la separación en las Antillas...". En D.S.C, 1 de abril de 1870, pág.7028.

20) Sobre la existencia de este consenso vid., entre otros, Fernández, M, op.cit., vol.I, págs.96-99 y 194-197; Alvarez, L., op.cit., págs.27-49; Roldán, I., op.cit., págs.69-121; Espadas, M.: Alfonso XII y los orígenes de la Restauración, Madrid, CSIC, 1975, págs.285-291 y Domingo, M.D.: "Los hacendados cubanos ante la guerra de los diez años (1868-1878)", en Revista de Indias, nº172, (1983), págs.707-727.

21) Las conversaciones comenzaron el 13 de agosto de 1869, planteando el Presidente del Gobierno Juan Prim al embajador estadounidense D. Daniel E. Sickles, la aceptación de una posible mediación del Gobierno de los Estados Unidos para solucionar la crisis cubana sobre la base de cuatro supuestos: deposición previa de las armas por los insurrectos, concesión de una amnistía general por España, celebración de elecciones en la isla en torno a la independencia y, en su caso, indemnización pecuniaria al Estado español garantizada por el Gobierno de los Estados Unidos. La contraoferta del Gobierno norteamericano, transmitida a Sickles por el secretario de Estado el 1 de septiembre de 1869, no satisfizo al Gobierno español en cuanto a que no contemplaba el final previo de la insurrección. Finalmente las conversaciones fracasaron al transcender a la opinión pública. Los diversos telegramas de Sickles al secretario de Estado Fish fueron publicados en un suplemento extraordinario del diario Cuba Española y pueden consultarse en Sedano, C.:

Cuba, Estudios Políticos, Madrid, Imp. de M. G. Hernández, 1872, págs.414-423. Sobre este tema vid. asimismo los trabajos de S. F. Bemis: The Diplomatic History of the United States, Nueva York, Nigel & Cooper, 1942, págs.267-272; y de A. Nevins: Hamilton Fish: the internal history of the Grant administration, Nueva York, Gordon Library, 1956. Un análisis más actualizado puede encontrarse en la obra de H.E. Flack: Spanish-American Diplomatic Relations Preceding the War of 1898, Nueva York, A.M.S Press, 1979.

22) Donezar, J.: Las revoluciones liberales, Madrid, Eudema, 1992, págs.74-76..

23) Real Academia de la Historia (R.A.H), Fondo Caballero de Rodas (F.C.R), leg.9/7542, fol.305.

24) Ibid, fol.317.

25) Ibid, fol.315.

26) Ibid, fol.311.

27) En el telegrama enviado por Lersundi el 30 de diciembre, el gobernador se apoyaba en el acuerdo de la Junta de Autoridades y expresaba su convencimiento de que "la isla de Cuba se pierde si se la asimila en todo a lo que se establece para la Península", amenazando con dimitir si el Gobierno persistía en su actitud. Ante estos hechos, el Gabinete se plegaba el día 31 a los deseos del gobernador cubano, manifestando en un telegrama lo siguiente: "El Gobierno, persuadido del patriotismo del general Lersundi, deja á su criterio el

publicar o no el telegrama del ministro de la Guerra y le advierte que tendrá en cuenta todo lo que ha expuesto en despacho del 30". Ibid, fols.312 y 313.

28) Ibid, fol.314.

29) Memoria presentada a las Cortes Constituyentes por el ministro de Ultramar Don Adelardo López de Avala en 22 de febrero de 1869, Madrid, Imp. de la Biblioteca Universal Económica, 1869, págs.24-37. El censo electoral elaborado para la ocasión en "Estado de la población libre que comprende las circunscripciones electorales que se formarán en las islas de Cuba y Puerto Rico con arreglo a los artículos 1º y 2º del decreto que precede", en R.A.H, (F.C.R), leg.9/7536, fol.98.

30) Archivo de la Presidencia del Gobierno (A.P.G), leg.36, exp.13.877 bis.

31) La postura de Lersundi ante la Revolución de Septiembre fue muy ambigua. Ello provocó un intento de los carlistas por atraerlo a su causa, llegando el pretendiente a nombrarlo virrey de Cuba. Sobre este tema vid. Espadas, M., op.cit, págs.274-275. El carácter reaccionario del general Lersundi se puso de manifiesto en noviembre de 1868, cuando organizó el alistamiento de importantes cuerpos paramilitares de carácter reaccionario, los denominados "Voluntarios". Sobre este extremo vid. Llofriu y Sagreda, E.: Historia de la insurrección y guerra de la isla de Cuba escrita en presencia de datos auténticos, descripciones de batallas proporcionadas por testigos oculares, documentos

oficiales y cuantas noticias puedan facilitar el exacto conocimiento de los hechos, Madrid, Imp. de la Galería Literaria, 1870, vol.I, pág.63.

32) La alocución de Dulce anunciando la pronta promulgación de estos derechos en Gaceta de La Habana, 7 de enero de 1869. La libertad de imprenta exceptuaba las cuestiones religiosas y las relativas a la esclavitud, vid. Gaceta de La Habana, 10 de enero de 1869. El Decreto de amnistía fue promulgado el 12 de dicho mes, concediéndose a los rebeldes un plazo de cuarenta días para entregarse. Sobre este extremo vid. Betancourt, R.: Las dos banderas. Apuntes históricos sobre la insurrección de Cuba, Sevilla, s.e, 1870, pág.41.

33) Sedano, C.: Cuba desde 1850 a 1873, Madrid, Imp. Nacional, 1873, págs.372-380.

34) La comisión estaba presidida por el propio marqués de Campo Florido. Sobre sus trabajos vid. Bermejo, I.A.: Historia de la interinidad y Guerra civil en España desde 1868, Madrid, Imp. Suc. de N. Sarmiento, 1875-79, vol.II, pág.76.

35) Gelpi, G.: Historia de la revolución y guerra de Cuba, La Habana, Tip. de la Gaceta Oficial, 1887-1889, vol.I, pág.109.

36) Este fue el caso el caso de La Época, que llegó a publicar un artículo titulado "Integridad nacional: Gobierno del país por el país. Aclaraciones", ibid, vol.I, pág.108.

37) El informe del general Dulce a Prim sobre los sucesos de

junio puede consultarse en Bermejo, I.A.: Historia de la interinidad y guerra civil en España desde 1868, Madrid, R. Labajos, 1875-1877, vol.II, pág.91.

38) Alvarez, L., op.cit., págs.49-52.

39) Este autor rechaza lo que denomina "el mito de la venta de Cuba". Para Martínez las conversaciones de Prim irían dirigidas exclusivamente a negociar la concesión de algún tipo de autonomía, citando en apoyo de sus tesis documentos del A.R.A.H y del A.H.N. Vid. Martínez, A., op.cit., págs.632-661.

40) En la correspondencia cruzada en este período entre el ministro de Estado, Manuel Silvela, y el embajador Rascón no queda claro este extremo. Por el contrario sí es patente el convencimiento del Gabinete en torno al carácter insostenible de la situación en Cuba. Vid. A.H.N, Estado, leg.8623.

41) Buxó, J.: Domingo Dulce, general isabelino. Vida y época, Barcelona, Planeta, 1962, pág.500.

42) El Proyecto Labra-Padial puede consultarse en Labra, R.M. De: La cuestión de Puerto Rico, Madrid, Imp.a cargo de J.E. Morete, 1870, págs.118-119.

43) Preámbulo del Proyecto anterior, ibid, pág.117.

44) Quiñones, F.M.: Historia de los partidos reformista y conservador, Madrid, Imp. de J.F. Morete, 1889, pág.9.

45) El 31 de mayo de 1881 el Tribunal de Imprenta de Cuba absolvía al periódico El Triunfo de un delito de imprenta. En la

sentencia el Tribunal consignaba la legalidad de las tesis autonomistas. El fallo puede consultarse en Govin, A.: Discursos, La Habana, s.e., 1953, pág.139-140.

46) De esta disposición se excluía a los secretarios del Gobernador, asimismo se limitaba la vigencia de dicha cláusula hasta la aprobación de una ley de funcionariado público.

47) El art.14 de la Ley Orgánica Provincial establecía que "las providencias que recaigan sobre materias que puedan ser objeto de la vía contencioso-administrativa ante los Consejos provinciales, solo serán reclamables ante éstos. Las decisiones que versen sobre las demás materias podrán ser revocadas o modificadas por el Ministerio respectivo, salvo cuando los gobernadores obren en virtud de delegación especial de las leyes o reglamentos, en cuyo caso los asuntos se ultimarán ante las mismas autoridades." Vid. Fernández y Santamaría, J.A., op.cit., pág.796.

48) El art.16 señalaba que "los gobernadores de provincia, bajo su responsabilidad están obligados a obedecer las disposiciones y órdenes del Gobierno que al efecto se les comuniquen por el conducto debido sin que puedan ser responsables de su obediencia".Ibid, pág.797.

49) Como en los anteriores casos con ello se pretendía traspasar a la Asamblea Insular parte de las facultades que la Ley Orgánica Provincial de 1863 atribuía a los gobernadores civiles.

50) Al respecto, la base decimosegunda establecía que se considerarían gastos generales de la Nación en la colonia, todos aquellos que no se refirieran a la administración civil y hacendística de la isla, así como a la totalidad de las compe-



tencias propias del ministerio de Fomento, transferidas a la Asamblea Insular.

51) El párrafo segundo de la base decimocuarta permitía al Ejecutivo ampliar las competencias atribuidas inicialmente al Gobernador Superior, ya que facultaba al Gobierno de la Metrópoli para asignar nuevas funciones a aquél mediante leyes especiales. Este párrafo abría la puerta a hipotéticas modificaciones del Proyecto. En este sentido, la base decimoquinta trataba de evitar un uso indiscriminado de este mecanismo por el Gobierno metropolitano, obligando a aquél a convocar a los diputados de Puerto Rico a las Cortes españolas con motivo de cualquier modificación del Proyecto. Labra, R.M. De: La cuestión de Puerto Rico, op.cit., pág.119.

52) Ibid, pág.117.

53) Ibid.

54) En la metrópoli los senadores eran elegidos por sufragio universal e indirecto entre candidatos que debían tener cuarenta años y tener al menos uno de los siguientes requisitos: haber desempeñado funciones públicas importantes, tener un título universitario superior o ser un importante contribuyente agrario o industrial. La Constitución de 1869 establecía cuatro por provincia lo que otorgaba a este cuerpo un cierto carácter territorial. Sobre este extremo vid. Solé, J. y Aja, E.: Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936),

Madrid, Siglo XXI, 1978, pág.59.

55) Sobre la extensión del movimiento insurreccional en Puerto Rico la principal fuente es Pérez Moris, J.: Historia de la insurrección de Lares, Barcelona, Tip. de N. Ramírez y Cía, 1872, págs.76-79.

56) D.S.C, 13 de noviembre de 1871, pág.4222.

57) La Comisión recomendó al Gobierno, entre otros puntos, el reconocimiento de Puerto Rico como provincia española, la promulgación de la Constitución en la colonia, exceptuando de la misma a los esclavos y limitando el sufragio a los contribuyentes que soportaran una contribución mínima de 30 pesetas, así como el establecimiento de una diputación provincial con mayores atribuciones que las de la Península pero sin potestad legislativa derivada. Sobre este extremo vid. Baldorioty, R.: La interpelación del diputado don Luis Padial y sus consecuencias, Madrid, Imp. de la Gaceta de los Caminos de Hierro, 1869.

58) Esteban, J.: Las Constituciones en España, Madrid, Taurus, 1982, pág.153.

59) Piqueras, J.A., op.cit., págs.260-269.

60) Fernández Muñiz, A.M.: "La Guerra de Cuba en el Sexenio", en Trienio, n°11, (1988), págs.127-149.

61) El programa fundacional del Partido Liberal Reformista puede consultarse en Quiñones, F.M., op.cit., pág.9.

62) La Circular de Becerra puede consultarse en Pirala, A.:

Anales de la Guerra de Cuba, Madrid, Felipe González Rojas, 1895-1898, vol.II, pág.625 y vol.III, pág.829.

63) La Democracia en el Ministerio de Ultramar 1869-1870. Colección de leyes, decretos, órdenes, circulares y otros documentos emanados del Ministerio del Ministerio de Ultramar durante la administración del Excmo. Sr. D. Manuel Becerra, Madrid, s.e., 1870, pág.VIII.

64) D.S.C., 20 de noviembre de 1869, págs.4325-4326. Sobre la oposición practicada por el Partido Incondicional a las reformas previstas vid. Díaz, L.: Historia de la esclavitud negra en Puerto Rico, San Juan, Universidad de puerto Rico, 1974, pág.294.

65) "Proyecto de Ley presentado por el Sr. ministro de Ultramar modificando varios artículos de la Constitución del estado para su aplicación a Puerto Rico", en D.S.C, 24 de noviembre de 1869, Apéndice II.

66) Ibid, pág.2.

67) Ibid, pág.3.

68) El art.8 de la Constitución establecía para estos casos una multa de 500 ptas, en tanto que en el Proyecto Becerra se elevaba dicha cantidad a 1000 ptas. La razón hay que buscarla en la frecuencia e impunidad con que dichos actos tenían lugar en la colonia, al amparo de las facultades omnímodas de los gobernadores coloniales.

69) Mientras que el art.16 de la Constitución establecía en la

Península e islas adyacentes el sufragio universal, el Proyecto becerra restringía el sufragio en la isla a quienes supieran leer y escribir, lo que exceptuaba del cuerpo electoral a la mayoría de la población de la isla.

70) En la Península el art.19 de la Constitución hacía recaer dicha potestad directamente en las Cortes. Esteban, J., op.cit., pág.140.

71) Los ideólogos conservadores daban mucha importancia a este aspecto, al que, en algún caso, atribuían una influencia directa sobre el crecimiento del sentimiento separatista en las Antillas. En este sentido Pérez Moris llegó a proponer en 1868 la purga de los docentes radicados en la isla y su sustitución por otros políticamente correctos. Pérez Moris, J., op.cit., págs.233-235.

72) La modificación del párrafo segundo establecía que el cuerpo electoral de cada distrito municipal eligiera un número de compromisarios igual al de la sexta parte de los que deban componer su ayuntamiento. "Proyecto de Ley presentado por...", op.cit., pág.4.

73) Esteban, J., op.cit., pág.142.

74) "Proyecto de Ley presentado por...", op.cit., pág.4.

75) Ibid, pág.2.

76) Ibid, pág.4.

77) El original de dicha exposición, enviado al gobernador de Cuba por los firmantes, puede consultarse en A.R.A.H, (C.C.R),

vol.II, 9/7537, fols.195-196.

78) D.S.C, 26 de enero de 1870, Apéndice II.

79) Dicha exposición fue contestada por los sectores favorables al Proyecto de Ley de la Cámara, en cuanto a la Constitución de 1869 privaba del derecho de petición a quienes lo ejercían con las armas en la mano, como era el caso de los cuerpos paramilitares cubanos. D.S.C, 2 de abril de 1870, pág.7035.

80) El informe de Sanz puede consultarse en Cruz, L., op.cit., vol.II, págs.84-90.

81) La situación de Puerto Rico. Las falacias de los conservadores y los compromisos del Partido Radical por un puertorriqueño, Madrid, Imp. de J. Noguera, 1873, pág.9.

82) D.S.C, 9 de abril de 1870, pág.7196.

83) Salom, J., op.cit., págs.157-163.

84) El borrador de este proyecto puede consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.4722, exp.53.

85) Formaron la Comisión los diputados Valdés Linares, Hernández Albizu, Romero Girón, el marqués de Sardoal y Romero Robledo. Sobre los trabajos de la misma vid. Corwin, A.F.: Spain and the abolition of slavery in Cuba 1817-1886, Austin, University of Texas Press, 1967, págs.245-254.

86) "El Proyecto de Ley de Constitución para la isla de Puerto Rico nuevamente redactado por la Comisión" puede consultarse en D.S.C, 6 de mayo de 1870, Apéndice V. Una síntesis de dicho

Proyecto puede encontrarse en Labra, R.M. De: La cuestión de Puerto Rico, op.cit., pág.116.

87) Ibid, pág.108.

88) Ibid, págs.107-111.

89) En caso de que transcurriera el plazo de un año sin que las Cortes se hubiesen pronunciado se entendería que dichas disposiciones eran válidas. Base 8 del art.6 del "Proyecto de Ley de Constitución..", op.cit., pág.1.

90) El Proyecto mostraba una cierta ambigüedad en cuanto al procedimiento que la Junta había de seguir para reclamar a la autoridad militar que pusiese fin al estado de excepción y devolviese el control al gobernador de la colonia. Del análisis del art.14 parece desprenderse que la Junta no disponía de cauces formales para imponer su decisión al jefe militar, al que, sin embargo, se aplicaría en dichos casos un mecanismo parecido al establecido para las autoridades civiles por la Ley de Responsabilidad Ministerial. Ibid, pág.2.

91) Este extremo era consecuencia de la aplicación del art.19, párr.3 de la Constitución de 1869, en el que se restringían dichos derechos en el caso de que fueran empleados en actividades contrarias a la integridad del Estado: "Toda asociación cuyo objeto o medios comprometan la seguridad del estado podrá ser disuelta por una ley", Esteban, J., op.cit., pág.140.

92) Al respecto, el art.20 del Proyecto parecía inclinarse por

la segunda opción, al exceptuar de los derechos contemplados en la Constitución a la población esclava. El carácter más restrictivo del proyecto elaborado por la Comisión en relación al Proyecto Becerra es patente en que, mientras éste último hacía extensivos automáticamente dichos derechos a la población liberta, el primero establecía un período transitorio de seis años para que los libertos alcanzasen la condición de ciudadanos.

93) La interpelación del diputado Padial en D.S.C, 23 de diciembre de 1870, pág. En este sentido, Labra llegó a presentar una proposición para que el Congreso censurase la actitud dilatoria del Gobierno en esta materia. Pese a que la propuesta fue aceptada por mayoría, Labra se vio obligado a retirarla para evitar la división del Gabinete de conciliación presidido por Serrano en vísperas de la coronación de Amadeo I. Acerca de esta cuestión vid. D.S.A.N, 3 de marzo de 1873, pág.339.

94) La situación de Puerto Rico. Las falacias de los conservadores y los compromisos del Partido Radical por un puertorriqueño, op.cit., pág.9.

95) El texto del Decreto puede consultarse en Moret, S.: Memoria presentada á las Cortes Constituyentes por el Ministerio de Ultramar, Madrid, Imp. Nacional, 1870, pág.229.

96) La situación en Puerto Rico. Las falacias de los conservadores y los compromisos del Partido Radical por un puertorriqueño, op.cit., pág.10.

- 97) La Ley Provincial de 20 de Agosto se encuentra reproducida íntegramente en Fernández y Santamaría, op.cit., págs.880-881.
- 98) Obviamente las funciones atribuidas por el art.57 a la Comisión Permanente de la Diputación, también denominada en el Decreto Comisión Provincial, excedían el marco asignado a las diputaciones provinciales metropolitanas por la Ley de 20 de agosto de 1870. Moret, S., op.cit., pág.129
- 99) Este mismo extremo sería incorporado por Moret posteriormente a la Carta Autonómica de 1897.
- 100) "El Manifiesto Sagastino" puede encontrarse en Las Provincias, 17 de octubre de 1871. Los constitucionales asumían las tesis del lobby antireformista condicionando su actitud ante "todas las cuestiones políticas de Ultramar" al mantenimiento de la integridad nacional. Lo que era una manera de decir que cualquier reforma del régimen político-administrativo colonial se supeditaba al fin del conflicto.
- 101) El 23 de noviembre de 1871 el Comité consultivo del Partido Liberal Reformista se adhería al Manifiesto del 15 de octubre, adoptándolo como programa. Cruz, L., op.cit., vol.II, pág.188.
- 102) "Manifiesto del Partido Radical", en Las Provincias, 19 de octubre de 1871. Labra contribuyó de forma importante a la redacción de dicho manifiesto, en el que la actitud ante la cuestión colonial aparecía como uno de las principales señas de identificación del Partido. Sobre este extremo vid.



D.S.A.N, 27 de febrero de 1873, pág.270.

103) D.S.C, 6 de noviembre de 1871, págs.6547-6549.

104) Concretamente se establecía que los gastos derivados del culto católico habían de ser sufragados por los municipios y la diputación, sin duda como concesión a la poderosa Iglesia colonial. Más significativa resultaba la restricción del derecho electoral a los ciudadanos mayores de veinticinco años, que supieran leer y que pagaran algún tipo de contribución indirecta al Estado, la provincia o el municipio. Con ello los reformistas antillanos, predominantes entre las clases medias urbanas y los pequeños y medios propietarios rurales, esperaban copar la mayoría de los puestos asignados a la colonia en los Cuerpos Legislativos metropolitanos. Sobre el carácter elitista de la estrategia de este grupo vid. Tirado, D.M.: Las raíces sociales del liberalismo criollo, Tesis de Maestría de la Universidad de Puerto Rico, 1992, en Colección Puertorriqueña, Universidad de Puerto Rico, T.536R, págs.33-35.

105) "Más si deseo para mis hermanos de las colonias la Constitución y las libertades de España, nunca por mi parte, concurriré á que mi país conceda esa libertad y esa Constitución á los que nos las piden á balazos (Aplausos). Ha de ser don espontáneo de nuestras almas: acuerdo de los poderes públicos generosamente tomado. Solo así, esto que nuestros padres conquistaron, que nosotros mismos hemos alcanzado á costa de tanta sangre, de tantas lágrimas, de tantas heroicas victimas, les puede ser concedido" La situación de Puerto Rico. Las falacias de los conservadores y los compromisos del Partido

Radical por un puertorriqueño, op.cit, pág.13. En la misma línea se pronunciaba Martos, que afirmaba: "somos llamados filibusteros porque queremos conceder reformas á nuestras posesiones coloniales, á Cuba, después de haber hecho sentir á los rebeldes el peso de nuestras armas y porque asimismo somos favorables á la abolición de la esclavitud". "Discurso de Martos en el Circo Price el 28 de noviembre de 1871", Ibid, pág.14.

106) Nótese que el diputado radical no menciona que la Constitución y la legislación orgánica que debían extenderse a Puerto Rico tuvieran que ser modificadas. Se esta planteando una integración total de las colonias en el Estado liberal, confiando a los territorios ultramarinos un estatus jurídico-político idéntico en todo al de las restantes provincias de la metrópoli. Este extremo había de conllevar necesariamente la abolición de la esclavitud, que , en efecto, se pide más adelante. Vid."Discurso de Nicolás María Rivero en el Circo Price de Madrid el 28 de noviembre de 1871", Ibid, pág.13.

107) El proceso de organización de los Círculos Hispano-Ultramarinos puede consultarse en Jústiz y del Valle, T.: Los Centros Hispano-Ultramarinos. Discurso leído por el académico de número Dr... el 10 de octubre de 1943, La Habana, Academia de la Historia, 1943.

108) En septiembre de 1871 el duque de Montpensier reconocía los derechos al trono del futuro Alfonso XII, fortaleciendo considerablemente a la facción monárquica alfonsina. Acerca de los Acuerdos de París y Cannes vid. Fernández, M.: Historia Política

de la España Contemporánea, Madrid, Alianza, 1972, vol.I, pág.23.

109) Sobre este tema vid. Espadas, M., op.cit., págs.285-299.

110) La enmienda fue presentada por los diputados Sanromá, Pasaron y Lastra, Moreno, Alvarez Peralta, Molini, Anglada y Gómez Marín (subsecretario del Ministerio de Ultramar en 1872).

111) D.S.C, 19 de mayo de 1872, Apéndice I.

112) D.S.C, 4 de junio de 1872, págs.620-634. Sobre el grado de compromiso asumido por los radicales a principios de 1872 en relación con la reforma del régimen colonial vid. Una sesión en la Tertulia Radical de Madrid, Madrid, Imp. Suc. de J. Ferro, 1873, págs.20-21.

113) La mayoría de la prensa cercana al Partido Radical se ocupaba de esta cuestión. Así para El Imparcial "Sería chusco que el partido radical, sólo por imitar á los conservadores, que tanto han explotado las cuestiones ultramarinas para hacerles servir á sus fines en la Península; que el partido radical, decimos, no procediera respecto á aquellas provincias tal y como en sus manifestaciones ha dicho al país, así en el Parlamento como fuera de él, lo mismo por la voz autorizada de sus jefes en el poder y en la oposición, que por los solemnes documentos que de vez en cuando se ha visto obligado á publicar." El Imparcial, 3 de julio de 1872. Similar línea editorial desarrollaba este diario dos días más tarde, defendiendo la existencia de una política radical para Ultramar distinta de la propugnada por el bloque conservador. Por su parte, La Tertulia instaba al Gobierno a afrontar las reformas prometidas y no retroceder en la cuestión ultramarina:"¿Duda nadie que nuestros

hombres cumplirán sus compromisos y sus ofertas en puntos tan graves como las quintas, el jurado, el derecho de asociación, etc. etc.? Pues ¡porqué ha de retrocederse en la cuestión de Ultramar!" La Tertulia, 14 de julio de 1872. Otros diarios, como El Universal o La Nación incidían en torno al compromiso adquirido por el Partido Radical respecto a Puerto Rico. Vid. La Nación y El Universal, 3 y 5 de julio de 1872 respectivamente.

114) Piqueras, J.A., op.cit, págs.260-269.

115) En este sentido, el Manifiesto-Circular del 16 de julio de 1872 volvía a plantear algunas de las primitivas promesas de los revolucionarios de septiembre de 1868, como la abolición de las quintas y de las matrículas de mar. El peligro de un deslizamiento de parte del electorado radical hacia la izquierda era muy real, como demuestra el apoyo popular obtenido por los levantamientos republicanos de Madrid, El Ferrol y Málaga, que tuvieron lugar durante el verano de 1872. Tampoco habría que desdeñar la importancia del apoyo parlamentario de los reformistas puertorriqueños que en las elecciones de 1872 coparon todos los escaños de su circunscripción menos uno. Damián, M.H.: "El pensamiento político de Rafael de Labra", en Cuadernos Hispano-Americanos, Madrid, nº244, (1970), pág.147.

116) Citado en Tuñón, M., op.cit., pág.312.

117) Alvarez, L., op.cit., págs.221-228.

118) A.H.N, Ultramar, leg.4722; exp.57.

- 119) El proyecto puede encontrarse en Labra, R.M. De: La república y las libertades de Ultramar, op.cit., págs.118 y 124. Fue finalmente aprobado por 184 votos a favor y uno en contra, D.S.A.N, 6 de agosto de 1873, págs.1207-1208.
- 120) Labra, R.M., La república y las libertades de Ultramar, op.cit., págs.87-92.
- 121) Fernández Rúa, J.L.: 1873. La Primera República, Madrid, Tebas, 1975.
- 122) López Cordón, M.V.: El pensamiento político del federalismo español, Barcelona, Planeta, 1975, págs.289-314; Sanz, O.: Castelar y el período republicano español (1868-1874), Madrid, G. del Toro, 1971, pág.186.
- 123) Conangla, J.: Cuba y Pi y Margall, La Habana , Lex, 1947, págs.21-33.
- 124) Roldán, I.: "La I República y Cuba", en Revista Complutense de Historia de América, nº18, (1992), págs.257-281.
- 125) Marichal, C.: La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España (1834-1844), Madrid, Cátedra, 1980, págs.155-162.
- 126) Existen una serie de proyectos precedentes que, según G. Trujillo, arrancarían del año 1832. No obstante, más que de verdaderos proyectos de organización federal del Estado se trataba de exposiciones de principios en torno a este tema. Vid. Trujillo, G.: Introducción al Federalismo Español, Madrid,

Edicusa, 1967, pág.157. El Proyecto Salmerón-Chao puede encontrarse en Pi y Margall, F. y Pi y Arsuaga, F.: Historia de España en el siglo XIX, Barcelona, Imp. Gráfica, 1902, vol.V, págs.357 y ss.

127) Ibid, vol.V, pág.363. Sobre el carácter temporal de la tutela ejercida por España sobre sus dominios coloniales Salmerón había expresado meses antes lo siguiente:"En crudo, para que no puedan con interpretaciones torcerse mis palabras, declaro que soy decidido partidario, por que entiendo que así lo exige la justicia, de preparar cuanto ántes y mejor la emancipación de todas nuestras colonias (...) A pesar de las censuras y calumnias que sobre mí recaigan tendré la satisfacción de haber obrado como un hombre justo que advierte á su país de la iniquidad y deshonor del régimen colonial, reclamando reformas inmediatas que preparen la emancipación de las colonias (...) para que lleguen á ser pronto estados libres y capaces de regirse por sí mismos". D.S.C, 14 de octubre de 1872, pág.536.

128) El reparto de competencias entre los órganos de la Federación y los diferentes estados-miembros era sumamente confuso. La base 49 asignaba a los primeros con carácter exclusivo todo lo relativo al sistema monetario, de pesos y medidas y a las comunicaciones, así como algunas las competencias en materia de seguridad interior y defensa nacional (base 42) y de enseñanza (base 52). Por otra parte, el proyecto también confería a los municipios y cantones ciertas competencias privativas en materia de obras públicas (base 50), enseñanza (base 51) y orden público (base 42). No existe una descripción exhaustiva de las competencias que corresponden en exclusiva a cada ámbito, ni se mencionan

criterios de atribución relativos a las competencias no enumeradas. Sobre este extremo vid. Trujillo, G., op.cit., págs.184-185.

129) El telegrama ha sido reproducido en Pieltain, C.: La isla de Cuba desde mediados de abril a fines de octubre de 1873 por el Teniente general..., Madrid, La Universal, 1879, pág.235.

130) Pi y Margall, F.: "El pacto", Apéndice a Las Nacionalidades, Madrid, Librería Sucesores del Heraldo, 1911. Sobre el federalismo de Francisco Pi y Margall vid. Badia, F.: "La teoría federal en Pi y Margall", Filosofía y Derecho. Estudios en honor del Profesor José Corts Grau, Valencia, Universidad de Valencia, 1977, págs.281-302.

131) Ello explicaría el mecanismo elegido para la formación del Partido Republicano Federal. Cuya constitución tuvo lugar a partir de la firma de una serie de pactos regionales por los representantes de las diferentes comarcas y ciudades integrantes de cada una de dichas regiones. De esta manera, entre mayo y julio de 1869 fueron suscritos: el Pacto de Tortosa, el Pacto de Córdoba, el Pacto Castellano y el Pacto Galaico-Astúrico. El proceso culminaría con la firma de un Pacto Nacional el 30 de julio, suscrito por los representantes de las diversas federaciones regionales en torno a cinco bases. Dicho pacto pretendía ser una refundación del Partido Republicano Federal. Sobre este extremo vid. Jutglar, A.: Pi y Margall y el Federalismo español, Madrid, Taurus, vol.I, págs.413-453.

132) El Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873 puede consultarse en Esteban, J., op.cit., págs.158-175. Según Conangla Fontanilles los proyectos de Pi y Margall hacia Cuba y Puerto Rico se completaban con la firma de un acuerdo con los Estados Unidos que reconociera dicha federación y considerara a la República Federal Española como un estado americano, en virtud de la parte antillana de la Federación, quedando por consiguiente bajo la cobertura de la Doctrina Monroe. Para Pi este extremo iría acompañado de la firma de una serie de tratados bilaterales de carácter político y comercial. El autor no aporta las bases documentales sobre las que funda sus afirmaciones, sin embargo la conocida ingenuidad del líder federal hacia los Estados Unidos aporta credibilidad a esta tesis. Vid. Conangla, J., op.cit, págs.108-113.

133) El art.1 establecía los siguientes estados federales: Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Nueva, Castilla-La Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas.

134) "Las islas Filipinas, de Fernando Póo, Annobón, Corisco y los establecimientos de Africa, componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los poderes públicos." Art.2, Esteban, J., op.cit., pág.158. Por su parte, el art.44 establecía en dichos territorios un sistema de gobierno similar al consignado en los ordenamientos



constitucionales de 1837 y 1845 para el conjunto de los territorios de Ultramar: "En Africa y Asia posee la República española territorios en que no se han desarrollado todavía suficientemente los organismos políticos, y, por tanto, se regirán por leyes especiales, destinadas a implantar allí los derechos naturales del hombre y a procurar una educación humana y progresiva". Art.44, Ibid, pág.163.

135) Art.92, Ibid, pág.171.

136) Art.96, Ibid, pág.172.

137) En este sentido, el art.108 señalaba que las constituciones estatales deberían delegar en los municipios: la administración de la justicia civil y criminal que les correspondiera, las fuerzas de orden público, el servicio de limpieza, la gestión de caminos vecinales, calles, veredas, hospitales y demás instituciones benéficas de carácter local, así como las rentas y medios de crédito necesarios para llevar a cabo estas funciones básicas. Ibid, pág.173.

138) La necesidad de un cuarto poder, denominado "poder moderador", ha sido defendido por algunos politólogos como una necesaria actualización de un modelo de organización política que hunde sus raíces en los tratadistas de fines del XVIII. Sobre este extremo vid. Schmitt, C.: Defensa de la Constitución, Barcelona, Labor, 1931, págs.163 y ss.

139) Sánchez Jiménez, J.: La España Contemporánea, 1808-1874, Madrid, Istmo, vol.I, págs.546-548.

140) Gelpi y Ferro, G., op.cit., vol.II, pág.235.

141) Rama, C.: "Los intelectuales españoles ante la cuestión antillana", en Rama, C. (dir.): Historia de las relaciones culturales entre España y América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, págs.237-240

142) Una visión sesgada pero interesante de este proceso puede encontrarse en Gelpi y Ferro, G.: Situación de España y sus posesiones de Ultramar al principiar el año 1875. Su verdadero peligro y el único medio de conjurarlo, Madrid, Imp. de Gil Gelpi y Ferro, 1875, pág.54 y ss.

143) El Manifiesto-Circular de 1 de julio puede encontrarse en Soleure, E.: Historia de la insurrección de Cuba (1869-1879), Barcelona, Establecimiento Tipográfico de A.J. Pons, 1889-80, vol.I, pág.584.

144) Al respecto, los conservadores iniciaron una campaña de prensa para obligar al gobernador Pieltain a prohibir la creación de dichas formaciones políticas. Para los conservadores éstas no estarían autorizadas, al no estar vigente en la isla el Título I de la Constitución. También aducían que en caso de consolidarse dichos partidos se produciría la ruptura de la necesaria unidad de los elementos peninsulares frente al separatismo criollo. La Voz de Cuba, 1 de julio de 1873, art. citado en Justiz Del Valle, T., op.cit., págs.41-43.

El temor de los conservadores hispano-cubanos a una revolución social se basaba en la alianza informal establecida

por los federales con los bakuninistas de la I Internacional. Si bien, la Sección Española de la I Internacional no se involucró directamente en el levantamiento cantonal hasta los sucesos de Alcoy, en julio de ese año. Sobre este extremo vid. Tuñón, M.: La España del siglo XIX, Barcelona, Laia, 1975, vol.II, págs.17-20. Sobre las actividades de los federales en relación con las difíciles condiciones de vida de las masas trabajadoras hispano-cubanas vid. "Comunicación del Gobierno Superior de Cuba de 12 de abril de 1874", en A.H.N, Ultramar, leg.4738, exp.4.

145) Fernández Muñiz, A.M., art.cit., pág.142.

146) Tirado, D.M., op.cit., págs.58-108.

147) Mathews, T.: "Confederation of the Greater Antilles", en Caribbean Historical Review, diciembre, (1953), pág.68.

148) El proceso de negociaciones dirigido a la refundación del partido puede seguirse en Acosta, A.: José Julián Acosta y su tiempo, San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1965, págs.391 y 415.

149) El Progreso, 23 de noviembre de 1873.

150) D.S.A.N, 30 de julio de 1873, págs.1039-141.

151) D.S.A.N, 30 de julio de 1873, pág.1040.

152) El Progreso, 25 de enero de 1874. Sin embargo el régimen de Serrano pronto restringiría las actividades de los federales. De esta manera, tanto Jovellar en Cuba como Sanz en Puerto Rico, prohibirían sus reuniones y finalmente, clausurarían sus órganos

de expresión. En este sentido, El Progreso, El Gorro Frigio, La República Española y La Legalidad serían clausurados a lo largo de febrero de 1874. Sobre este extremo vid. las comunicaciones enviadas al Ministerio de Ultramar por los gobernadores de Cuba y Puerto Rico, manifestando haber actuado conforme "al sentir mayoritario de los leales habitantes de estas tierras", A.H.N, Ultramar, leg.4738.

153) Hennessy, C.A.M: Pi y Margall y el movimiento republicano federal, Madrid, Aguilar, 1966, págs.220-221.

154) En dicho manifiesto el Partido Republicano Federal Cubano pedía al Gobierno que, entre tanto tenía lugar la aprobación de la nueva Constitución, extendiéndose a la isla los derechos individuales consignados en el Proyecto o, en su defecto, los contenidos en la vigente Constitución. "Comisión del partido republicano federal de Cuba a sus correligionarios", en A.H.N, leg.4739, leg.11.

155) Tuñón, M., op.cit., vol.II, pág.21.

156) Izard, M.: Latinoamérica siglo XIX, violencia, subdesarrollo y dependencia, Madrid, Síntesis, 1990, pág.7.

157) Comellas, J.L.: Historia de España Contemporánea, Madrid, Rialp, 1995, págs.253-255.

158) Espadas, M., op.cit., págs.271-298.

159) Hernández Sandoica, E.: Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración (1875-1887),

op.cit., págs.599-614 y 856-964. En torno a este tema vid. también de la misma autora: "La Compañía Trasatlántica Española. Una dimensión ultramarina del capitalismo español" en Historia Contemporánea, nº2, (1989), págs.119-137 y "A propósito del imperio colonial español en el siglo XIX: Los negocios cubanos del marqués de Comillas", en Naranjo, C. y Mallo, T.: Cuba la perla de las Antillas, CSIC y Ed. Doce Calles, 1994, págs.183-197.

160) Maluquer, J.: "La burguesía catalana y la esclavitud en Cuba", en Revista de la Biblioteca Nacional José Martí, vol.XVIII, nº2, (1976), págs.11-81; de este mismo autor, op.cit., págs.322-357 y art.cit., págs.89-104; ; VVAA: El comerc entre Catalunya i América (segles XVIII y XIX), Barcelona, L'Avenc, 1986.

161) Serrano, C., op.cit., págs.47-64.

162) Scott, R.J.: Slave emancipation in Cuba: The Transition to the Free Labor, 1860-1899, Princenton, Princenton University Press, 1985, págs.115-259; Roldán, I., op.cit., págs.148-679; Fernández, A.M., op.cit., págs.64-120.

163) Núñez, F.: "El presupuesto de paz. Una polémica entre civiles y militares en la España finisecular", en Hispania, nº49, (1989), págs.197-234.

164) Bahamonde, A. y Cayuela, J.: Hacer las Américas. Las élites coloniales españolas en el XIX, Madrid, Alianza, 1992, págs.15-

318, de los mismos autores: "Trasvase de capitales antillanos y estrategias inversoras", en Revista Internacional de Sociología, nº45/1, págs.125-147.

165) García Ochoa, A., op.cit., pág.85; Fernández, A.M., op.cit., págs.83-85; Pérez, L.A., op.cit., págs.11-22; Salom, J., págs.163-184.

166) Lalinde, J., op.cit., pág.9.

167) Varela, J.: Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900), Madrid, Alianza, 1977, págs.204-265.

168) Cruz, L., op.cit., vol.III, I y II Parte; Figueroa, L., op.cit., págs.139-144; Silvestrini, B.G., op.cit., págs.262-382.

169) Hernández Sandoica, E.: El colonialismo. 1815-1873, op.cit., pág.71; García Mora, L.M.: "Relaciones España-Cuba. 1890-1895. Las causas del fracaso colonial a la luz de la publicística de la época", en VVAA: Nuestra común Historia, Poblamiento y Nacionalidad, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1993, págs.45-62; Marimon, A.: "Las reformas de Antonio Maura, ministro de Ultramar (1892-1894) en las islas Filipinas", en Fussi, J.P. y Niño, A.(eds.): Antes del "desastre". orígenes y antecedentes de la crisis del 98, Madrid, Universidad Complutense, 1996, en prensa.

170) Martínez Cuadrado, M.: La burguesía conservadora (1874-1931), Madrid, Alianza, 1987, págs.523-525.

- 171) Beck, E.R.: "The Martínez Campos Government of 1879. Spain's last chance in Cuba", en Hispanic American Historical Review, n°56, (1976), págs.268-289.
- 172) Gil Munilla, O.: "Cuba problema español. 1891-1898", en Anuario de Estudios Americanos, n°9, (1952), págs.481-512; Serrano, C., op.cit., págs.30-32.
- 173) La principal diferencia con los textos de 1837 y 1845 radicaba en la concesión a las colonias del derecho a estar representadas en las Cortes de la metrópoli, si bien el art.89 remitía la resolución de esta cuestión a la aprobación de una ley especial, cuya elaboración era diferida por un art. transitorio hasta que el Gobierno considerase oportuno. Esteban, J., op.cit., pág.190.
- 174) La situación de Cuba tras la guerra era desastrosa, pues alrededor del 45% de la riqueza territorial había desaparecido. La devastación fue especialmente intensa en la región oriental, en donde, salvo en la circunscripción de Santiago, la mayoría de los ingenios y cafetales resultaron destruidos. Paralelamente la Hacienda cubana se había endeudado de forma creciente para sostener un conflicto en el que según Moret, se habrían gastado más de 621 millones de pesos. Sobre este extremo vid. Pirala, A., op.cit., vol.III, págs.798-800. Un análisis actual del proceso de endeudamiento de la Hacienda cubana puede encontrarse en Roldán, I.: La Hacienda cubana durante la guerra de los Diez

años, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.

Por otra parte, a las dificultades de índole interno se sumaban las crecientes dificultades que encontraba el azúcar antillano en los mercados internacionales. Sobre este punto vid. Tortella, G.: "El desarrollo de la industria azucarera y la guerra de Cuba", en Moneda y Crédito, n°91, (1964), págs.131-145.

175) Domingo Acebrón, M.D.: "Los hacendados cubanos ante la guerra de los Diez años (1868-1878)", art.cit., págs.707-727.

176) Izard, M., op.cit., págs.161-162.

177) Sobre la política de Martínez Campos frente a la insurrección la principal fuente es Ochando, T.: El general Martínez Campos en Cuba. Reseña político-militar de la última campaña por T.O, Madrid, Imp. Fortanet, 1878. Un análisis actual de dicha política en Beck, E.R., art. cit., págs.268-289.

178) En torno al carácter y desarrollo de la llamada "Guerra Chiquita" vid. Pérez Guzmán, F. y Sarracino, R.: La Guerra Chiquita. Una experiencia necesaria, La Habana, Letras Cubanas, 1982.

179) En este sentido, una parte de la historiografía cubana rechazó desde un principio que el Convenio del Zanjón fuese una capitulación, sosteniendo que, en realidad, se trataba de una tregua. Vid. Roig de Leuchsenring, E., op.cit., pág.250 y Foner, S.: Historia de Cuba y sus relaciones con los Estados Unidos, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1973, vol.II, pág.103.



Por su parte, otros especialistas han resaltado recientemente que se trató de una capitulación en regla, vid. Rubio, J.: La cuestión de Cuba y las relaciones con Estados Unidos durante el reinado de Alfonso XII. Los orígenes del desastre de 1898, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995, pág.226.

180) Le Riverend, J., op.cit., págs.66-73; Pérez Guzmán, F. y Sarracino, R., op.cit., pág.21; Méndez, D.: "El Pacto del Zanjón", en Trabajos, La Habana, Molina y Cía, 1929, vol.I, págs.203-251; García del Pino, C.: "España y las guerras de Cuba: el Grito de Yara, el de Lares y la Gloriosa", en Nuestra Común Historia, Poblamiento y Nacionalidad, VVAA, op.cit., págs.23-35.

181) Pérez, L.A., op.cit., págs.4-11; Guerra, R.: Guerra de los Diez Años, La Habana, Instituto Cubano del Libro, 1972, vol.II, pág.387.

182) Lalinde, J., op.cit., pág.9; Beck, E.H., art.cit., págs.268-289; Roldán, I., op.cit., pág.149; Fernández, A.M., op.cit., pág.84 y 125; Izard, M., op.cit., pág.163; García Mora, L.M.: "Tras la Revolución las reformas: El Partido Liberal Cubano y los Proyectos reformistas tras la Paz del Zanjón", en Naranjo, C. y Mallo, T.: Cuba la perla de las Antillas, CSIC y Ed. Doce Calles, 1994, págs.197-213.

183) Rubio, J., op.cit., pág.241.

184) Ibid, pág.236.

185) Preámbulo del Decreto de 1 de marzo de 1877, en Gaceta de

La Habana, 2 de marzo de 1878.

186) Hernández Corujo, E: Historia Constitucional de Cuba, La Habana, Ed. O'Reilly, 1960, pág.245.

187) Pirala, A., op.cit., vol.III, págs.570-571.

188) Ibid, pág.571.

189) Gaceta de La Habana, 19 de febrero de 1878.

190) D.S.C, 8 de mayo de 1878, págs.1330-1340.

191) Al respecto, cabe destacar la oposición de Romero Robledo o la desmesurada reacción del general Salamanca, que adquirió - cierta notoriedad a raíz de calificar la Paz del Zanjón como "mil veces maldita" D.S.C, 7 de marzo de 1878, pág.240, y D.S.C, 7 de mayo de 1878, págs.1302-1313.

192) Sobre las reticencias del conservadurismo hispano-cubano al acuerdo vid. Roldán, I.: La Unión Constitucional y la política española en Cuba, op.cit., págs.148-154. Sin embargo, no todos los sectores del conservadurismo colonial se oponían a una solución de este tipo. En este sentido, Gil Gelpi y Ferro, significado líder conservador, que había sido director de medios tan integristas como La Prensa o La Constancia llegó a proponer como base de una hipotético acuerdo un proyecto conservador de autonomía colonial. Dicho proyecto atribuía a unas futuras Cámaras coloniales una potestad legislativa sobre una amplia gama de asuntos de los que quedaba excluida la elaboración y aprobación de los presupuestos coloniales. El proyecto asignaba al

gobernador un derecho de veto sobre los acuerdos de la Cámara al tiempo que proponía sustituir al Ministerio de Ultramar por un órgano consultivo de carácter mixto dotado del derecho de iniciativa. Sobre este proyecto vid. Gelpi, G.: La regeneración de Cuba y los regeneradores, La Habana, La Propaganda Literaria, 1878, págs.65-69. La evolución de este personaje resulta notable en cuanto a que pocos años antes se oponía frontalmente a cualquier tipo de acuerdo con los separatistas, vid. Gelpi, G.: Situación de España y sus posesiones de Ultramar al principiar el año 1875. Su verdadero peligro y el único medio de conjurarlo, Madrid, Imp. de Gil Gelpi y Ferro, 1875.

193) Gaceta de La Habana, 2 de marzo de 1878.

194) Labra, R.M. De: La autonomía colonial, op.cit., pág.37 y ss.

195) Labra, R.M. De: La reforma política en Ultramar. Discursos y folletos de 1868-1900, Madrid, Tip. Alfredo y Alonso, 1901, pág.161.

196) Gaceta de La Habana, 29 de junio de 1878.

197) Sobre este extremo vid. la intervención de Labra en el Congreso el 25 de febrero de 1880, D.S.C, 25 de febrero de 1880, pág.2012.

198) C.L, vol.CXX, págs.720-726.

199) Figueras, F.: Cuba y su evolución colonial, La Habana, Isla, 1980, pág.76.

200) Sobre las diferencias entre el régimen político-adminis-

trativo de Ultramar y el peninsular vid. Labra, R.M. De: La reforma política de Ultramar. Discursos y folletos de 1868-1900, op.cit., págs.419-421.

201) Gaceta de La Habana, 29 de junio de 1878. Un análisis comparado con la Ley Municipal vigente en la metrópoli en 1878 puede encontrarse en Giberga, E. y otros: El problema colonial contemporáneo por los señores Eliseo Giberga, Tiburcio Castañeda, Eduardo Doltz, Rafael Montoro, Emilio Terry, José A. del Cueto. Conferencias pronunciadas en el ateneo de Madrid, Madrid, Tip. de A. Auriol, 1889, págs.147-150.

202) Preámbulo al Real Decreto de 9 de junio de 1878, en C.L, vol.XX, pág.720.

203) Solo en aquellos casos en que las circunstancias le impidieran consultar con el Gobierno de la metrópoli telegráficamente o por escrito, en la forma establecida por una Real Orden de 29 de mayo de 1855.

204) La suspensión solo podía realizarse tras consultar con el Consejo de administración (si bien el Real Decreto habla de la Junta de Autoridades ha de referirse forzosamente a esta institución) y dando cuenta razonada al Gobierno en el plazo más breve.

205) El diputado hispano-cubano no dejaba de denunciar amargamente la inconstitucionalidad del Decreto de 9 de junio de 1878 al señalar lo siguiente: "La Constitución en su art.89 autoriza al Gobierno

para aplicar á las provincias de Ultramar las leyes promulgadas ó que se promulguen para la Península, con las modificaciones que estime conveniente, dando cuenta á las Cortes. Y yo os pregunto ¿existe en la Península una ley análoga á la del Gobierno general de Cuba, una ley en la cual se hayan podido hacer tales ó cuales modificaciones? Y en todo caso, si la hubiera, ¿cuándo, de qué modo el Gobierno ha dado cuenta á las Cortes de haber llevado á Ultramar esa ley?. Ni lo uno ni lo otro. Luego el Gobierno en este gravísimo punto ha obrado dictatorialmente, ha obrado como podía haberlo hecho el antiguo Gobierno absoluto". D.S.C, 25 de febrero de 1880, págs. 2013-2014.

**206)** La reforma planteada por el ministro de Ultramar, Salvador Albacete, contemplaba una disminución de la carga fiscal sobre los hacendados cubanos. Con ello se trataba de compensar a éstos ante la inminente abolición de la esclavitud. No obstante, el punto más problemático de la misma era la reorganización de las relaciones comerciales con la metrópoli, en un sentido tendente a limitar los desequilibrios arancelarios entre ambos ámbitos. El proyecto puede encontrarse comentado en D.S.C, 13 de abril de 1880, págs.1781-1782. Sobre la crisis de diciembre puede consultarse D.S.C, 7 de febrero de 1880, págs.1720-1725 y D.S.C, 20 de febrero, págs.1825-1827.

**207)** Sobre el compromiso de Martínez Campos de abordar la reforma del régimen político-administrativo colonial en sentido descentralizador, tan pronto se hubieran aprobado las reformas sociales y económicas, vid. D.S.C, 16 de julio de 1879, pág.658. En este mismo punto incide Beck, E.H., art.cit., págs.268-270.

**208)** El sector más afectado era el de los azucareros peninsulares

que en noviembre iniciaban una fuerte campaña contra la libre entrada de azúcares cubanos. Sobre este extremo vid. Contestación elevada al Excmo. Sr. Ministro de Ultramar por los representantes de la industria azucarera peninsular refutando el informe de la comisión nombrada por el ministro de Ultramar respecto a establecer el cabotaje con la isla de Cuba, Madrid, Imp. de M. Tello, 1879. No obstante el proyecto también atacaba fuertemente otros intereses peninsulares, como los de las industrias harinera y textil. Sobre este extremo vid. Roldán, I: La Unión Constitucional y a política de España en Cuba, op.cit., pág.226.

209) D.S.C, 28 de junio de 1882, págs.4918-4919.

210) El Proyecto de Ley Provincial para las Antillas elaborado bajo el mandato de los ministros León y Castillo y Núñez de Arce puede consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.4927, exp.68.

211) D.S.C, 22 de febrero de 1883, pág.1029-30. En ese mismo mes una comisión de diputados autonomistas se entrevistaba con Sagasta que reafirmaba el compromiso de su Gobierno de continuar la política de León y Castillo en este punto. Sobre este extremo vid. El Triunfo, 29 de noviembre de 1883.

212) Los telegramas cruzados entre el Ministerio de Ultramar y el Gobierno Superior de Cuba con motivo de la suspensión de las elecciones pueden consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.4928.

213) Ya Gamazo se había mostrado partidario de ampliar las atribuciones de la diputación de Puerto Rico en el sentido

establecido por la Ley de 28 de agosto de 1871. D.S.C, 29 de marzo de 1887, pág.1483. Sobre el proyecto de su sucesor al frente del Ministerio vid. D.S.C, 18 de mayo de 1888, pág.3416.

214) Cruz, L., op.cit., vol.III, I Parte, págs.4-287.

215) La proposición incidental proponía al Congreso declarar urgente la discusión de la reforma política y económica de Cuba. Estaba suscrita por Bernardo Portuondo, Antonio Dabán, Enrique de Orozco, Federico Ochando, Eduardo Baselga y Salustiano Sanz. D.S.C, 24 de febrero de 1880, pág.1985.

216) Todo texto constitucional esta dividido en una parte orgánica, relativa a la forma en que se organiza el Estado, y en una parte declarativa de los derechos individuales y colectivos, constituida, en el caso que nos ocupa, por el Título I.

217) D.S.C, 25 de febrero de 1880, pág.2013.

218) El ministro de Gobernación, Romero Robledo, se manifestaba en este sentido, vid. D.S.C, 27 de febrero de 1880, pág.2065. Posteriormente Cánovas apoyaría la posición del anterior. D.S.C, 2 de marzo de 1880, págs.2154-2155.

219) Alonso Martínez recordaba que las Constituciones de 1837 y 1845 nunca habían regido en las Antillas desde el momento en que se había determinado que dichas islas serían gobernadas por leyes especialmente promulgadas para las mismas. D.S.C, 3 de marzo de 1880, págs.2166-2167.

220) Con este motivo Sagasta aprovechaba para exponer ante la

Cámara Baja el programa colonial del Partido Constitucional, cuyos puntos esenciales eran los siguientes: la promulgación de la Constitución en Ultramar, la delimitación de las facultades de los gobernadores coloniales mediante una ley especial, la elaboración de una ley reguladora de los derechos y garantías constitucionales en las colonias, la rápida asimilación legislativa entre los dos ámbitos y la promulgación de una ley que regulara definitivamente la estructura provincial y municipal en las colonias. Extremo este último que, como vimos, no cumplió. El programa colonial del Partido Constitucional puede consultarse en D.S.C, 6 de marzo de 1880, pág.2227.

221) Un ejemplar puede consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.4880.

222) En este sentido, la extensión de la Constitución a los ámbitos coloniales no suponía ninguna variación significativa de las condiciones preexistentes, como no dejaba de señalar la prensa conservadora. En este sentido, el principal vocero de la Unión Constitucional manifestaba que "dicha publicación en nada altera el régimen ni el estado político de esta isla (en ref. a Cuba), Diario de La Marina, 5 de mayo de 1881.

223) Fabié, A.M.: Mi gestión ministerial respecto a la isla de Cuba, Madrid, Imp. del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, 1898, pág.31.

224) Varela, J.: Los amigos políticos. Partidos, elecciones y



caciquismo en la Restauración (1875-1900), Madrid, Alianza Universidad, 1977, págs.265-296.

225) En este sentido, un sector del conservadurismo colonial llegó a plantear la necesidad de otorgar al gobernador colonial una autonomía absoluta respecto al Gobierno metropolitano. Para lo que postulaba la disolución del Ministerio de Ultramar y la absorción de las competencias de aquél por los Gobiernos superiores de Cuba, Puerto Rico y Filipinas. La propuesta formulada por el conde de Galarza puede consultarse en D.S.C, 21 de febrero de 1890, pág.1677.

226) D.S.C, 30 de junio de 1891, págs. 2668-2715.

227) La prensa vinculada a la Unión Constitucional no dejó de mostrar su satisfacción por el nombramiento. Diario de la Marina, 2 de diciembre de 1891.

228) El Real Decreto de 31 de diciembre de 1891 puede consultarse en C.L., vol.CXLVII, págs.473-480.

229) Se trataba de los presupuestos de Cuba de 1889/90. Vid. Gaceta de Madrid, 20 de junio de 1889, pág.3.

230) El Decreto suprimía asimismo las inspecciones de Montes, Obras Públicas, Minas y Hacienda, cuyas competencias se asignaban a la Sección Central de la Administración Superior Civil y a las respectivas administraciones regionales. Todo ello se realizaba sin delimitar claramente las funciones correspondientes a cada ámbito, lo que provocó un problema de superposición de competen-

cias entre los organismos implicados. Este extremo no dejó de ser criticado por los sectores opuestos a esta reforma, vid. D.S.C, 29 de noviembre de 1894, págs.384-385.

231) El Real Decreto de 31 de diciembre de 1891 suprimía los institutos de segunda enseñanza de Pinar del Río y Santa Clara, autorizando en este sentido a las respectivas diputaciones provinciales a mantenerlos con sus propios recursos. El mismo decreto asignaba a las diputaciones provinciales y ayuntamientos el mantenimiento de las instituciones de beneficencia, antes dependientes del Gobierno Superior y facultaba a estas corporaciones para crear nuevas contribuciones. En C.L., CXLVII, págs.479-480.

232) Este decreto venía a completar a otro emitido el 6 de enero, relativo a la forma en que debía desarrollarse el Decreto de 31 de diciembre, y a otro decreto que, en la misma fecha, aprobaba la reforma de la Administración económica de Cuba, suprimiendo las intendencias. Todos ellos pueden consultarse en C.L, vol.CXLVIII, pág.7 y ss.

233) Los autonomistas no dejaron de señalar que los recortes se limitaban principalmente al ramo de fomento, en donde suponían una reducción de los gastos en torno al 50%. D.S.C, 1 de junio de 1892, pág.6291. Sobre la oposición de la mayoría de la Unión Constitucional a estas reformas vid. Roldán, I.: La Unión Constitucional y la política de España en Cuba, op.cit.,

págs.549-561. El Real Decreto de 19 de enero suprimiendo los estudios de Doctorado de la Universidad de La Habana puede consultarse en C.L, vol.CL, págs.170-71.

234) En este sentido se pronunciaban los comités de la Unión Constitucional en Santa Clara y Santiago de Cuba. También la directiva unionista de Matanzas apoyaba la medida y ordenaba su defensa a sus representantes en las Cortes. Diario de la Marina, 19 de diciembre de 1892.

235) A la oposición de liberales, reformistas y autonomistas se sumó la del propio gobernador colonial, el general Polavieja, que dimitiría en junio de 1892, al considerar que el nuevo organigrama administrativo implicaba una merma de sus atribuciones. Vid. Maura, G.: Historia Crítica del reinado de D. Alfonso XIII durante su minoridad bajo la Regencia de su madre Dña María Cristina de Austria, Barcelona, Montaner y Simón, 1919-1925, vol. I, pág.192. El grado de oposición al proyecto determinaría su modificación en el Congreso. En este sentido, la correspondiente comisión de las Cortes, presidida por el unionista Rodríguez San Pedro, devolvía al presupuesto colonial los gastos relativos a obras públicas, instituciones penitenciarias, beneficencia, escuelas normales de maestros y Escuela de Agrimensores de La Habana. Con ello las diputaciones provinciales solo se harían cargo finalmente de los institutos de enseñanza suprimidos. Si bien, el Dictamen de la Comisión autorizaba al

Gobierno para transferir a las diputaciones provinciales determinados servicios públicos y la recaudación de ciertos impuestos que sufragaran dichos servicios. D.S.C, 2 de junio de 1892, pág.6328.

236) Martí, J.: Ideario separatista, La Habana, Ed. Oasis, 1947, págs.128-130.

237) En este sentido se pronunciaba Fernando León y Castillo en julio de 1891. Vid. D.S.C, 3 de julio de 1891, pág.2792 y ss. En la misma línea, el general López Domínguez, proveniente de la Izquierda Dinástica, manifestaba el 11 de julio "Creo que es menester acudir urgentemente con soluciones para sacar a la isla de Cuba del estado tris-tísimo en que se halla en lo económico y en lo administrativo; pero que no por eso dejen de estar atentos los Gobiernos á las necesidades políticas de aquéllos pueblos y de nuestros hermanos de las Antillas". D.S.C, 11 de julio de 1891, pág.3026. La postura del Partido Liberal en relación con las reformas económicas necesarias para las Antillas fue sintetizada en la misma sesión por Segismundo Moret, vid. D.S.C, 11 de julio de 1891, págs. 3027-3032.

238) Protesta de un cubano contra el gobierno despótico español en la Gran Antilla. Memoria de agravios a la desgraciada tierra de Cuba, Nueva Orleans, s.e, 1895, págs.21-23.

239) Sobre las causas de dicho descontento vid. Hernández Sandoica, E.: "Polémica arancelaria y cuestión colonial en la crisis de crecimiento del capital nacional: España, 1868-1900", en Estudios de Historia Social, n°22-23, (1982), págs.279-320.

240) A.P.G, leg.14, exp.6750

241) El Proyecto puede encontrarse en D.S.C, 5 de junio de 1893, Apéndice 3.

242) Los vocales natos del Consejo de Administración eran el Gobernador General, el obispo de La Habana, el comandante del Apostadero, el general segundo cabo, el presidente de la Audiencia Provincial y el coronel decano del Cuerpo de Voluntarios.

243) Fernández Almagro, op.cit., vol.II, págs.194-200. Thomas, H., op.cit., Madrid, Grijalbo, 1973, vol.I, pág.399. Por otra parte, no comprendemos como M. Fraga puede afirmar que el Partido Liberal desarrolló a lo largo de la Restauración una política autonomista. Tampoco entendemos a que se refiere este autor, cuando escribe que la alternancia de los partidos Liberal y Conservador en el poder marcó "un péndulo característico en la reforma colonial". El autor por otra parte se abstiene de argumentar sus afirmaciones. Vid. Fraga, M.: Las constituciones de Puerto Rico, Madrid, Instituto de Cultura Hispánica, 1953, pág.25.

244) Trías, J., op.cit., pág.91.

245) Entre otros puede citarse a Hernández, E., op.cit, pág.287; Cruz, L., op.cit., vol.III, pág.126; Serrano, C.: Final del Imperio. España 1895-1898, Madrid, Siglo XXI, 1984, págs.7-18.

246) Sobre la escasa autonomía de la administración provincial

y local durante la Restauración, como consecuencia del fuerte intervencionismo de la Administración central a través de la vía establecida por el art.84 de la Constitución, vid. Martínez Cuadrado, M., op.cit., págs.48-50.

247) El proyecto de reforma político administrativa de Silvela contemplaba la creación de trece regiones, como entidades político-administrativas intermedias entre la provincia y el Estado. Pérez Bustamante, R.: Historia de las Instituciones Públicas en España, Madrid, Universidad complutense, 1995, pág.199.

249) Referencias a esta reunión pueden encontrarse en D.S.C, 11 de julio de 1893, págs.2432-2433.

250) Respecto a las verdaderas razones de la oposición del Partido Incondicional a la base tercera vid. la respuesta del ministro a la intervención de Rodríguez San Pedro en D.S.C, 8 de julio de 1893, págs.2347-2352.

251) Sobre esta reunión y su fracaso ante la radicalización de la mayoría de los diputados cubanos, respaldados por la Junta Directiva de la Unión Constitucional vid. Roldán, I.: La Unión Constitucional y la política de España en Cuba, op.cit., pág.593.

252) El propio Cánovas llegó a intervenir en el debate calificando al Proyecto Maura como autonomista:

"Se podrá discutir en su día, cuando el caso llegue, si la isla de Cuba estará mejor ó peor administrada con una, dos o muchas diputaciones... pero no se podrá decir sin notorio error, sin una grandísima e injusta exageración que el que la

isla de Cuba constituya una sola provincia hace necesario establecer la autonomía como sistema de gobierno de aquellas islas". D.S.C, 14 de julio de 1893, pág.2599. Sobre la posición de los carlistas frente a la reforma colonial de Maura vid. las declaraciones de Vázquez de Mella reclamando una vía intermedia entre el asimilismo y el autonomismo, que para el diputado integrista pasaría por la restauración del antiguo sistema virreinal de los siglos XVI y XVIII. En D.S.C, 3 de diciembre de 1894, pág.460-61. También en Gil, O., art.cit., págs.481-512. La postura de Canalejas ante la reforma de Maura y su apoyo posterior al Proyecto Becerra puede consultarse en D.S.C, 19 de noviembre de 1894, pág.134.

253) El Dictamen de la Comisión puede consultarse en D.S.C, 7 de julio de 1893, pág.2296.

254) Montoro, R.: Obras, La Habana, Talleres Gráficos de Cultura S.A, 1930, vol.I, pág. 440. Durante los debates que tuvieron lugar en las Cámaras, Labra asumió la defensa del Proyecto Maura en varias ocasiones. Vid. especialmente D.S.C, 14 de julio de 1893, págs.2585-2592. Los autonomistas se dividieron ante la cuestión. En el caso del Partido Autonomista de Cuba la reacción de El País fue inicialmente contraria, como recoge J. Durnerin en su obra Maura et Cuba. Politique coloniale d' un ministre libéral, París, Les Belles Letres, 1978, pág.215. Sin embargo, la presión de los principales representantes del Partido, encabezados por Labra, condujo a la Junta Directiva del Partido

a modificar su actitud enviando al ministro un telegrama de apoyo a las reformas. Vid. D.S.C, 13 de febrero de 1895, pág.1649. El Partido Autonomista de Puerto Rico, por el contrario, apoyó el Plan Maura desde el primer momento. Vid. Cruz, L., op.cit., vol.II, págs. 251-255.

255) Sobre la organización del Partido Reformista de Cuba y su apoyo al Proyecto Maura vid. Amblard, A.: Notas coloniales, Madrid, A.Pérez y Cía, 1904, págs.9-48. El programa del Partido Reformista defendía una reforma más amplia que la sostenida por Maura, en cuanto a que solicitaba la extensión de los derechos civiles y políticos metropolitanos, sin modificaciones de ningún tipo, mayores atribuciones para la diputación provincial y una mayoría electiva en el Consejo de Administración. Abundante información sobre el programa del partido y su pugna con la Unión Constitucional en la correspondencia cruzada entre Maura y el gobernador de Cuba, general Calleja, en A.H.N, Ultramar, legs. 4873, 4942, 4943 y 4944.

255) Varela sostiene que la crisis de marzo de 1894 fue provocada intencionadamente por Germán Gamazo para incrementar el poder de su facción dentro del Partido Liberal. Según este autor, el cacique vallisoletano trató de instrumentalizar en su propio interés la cuestión de las reformas coloniales y la división que este tema producía dentro del Partido, planteando la aprobación íntegra del Proyecto Maura en 48 horas, lo que era imposible,



dada la oposición de varios ministros al mismo. Con ello, Gamazo esperaba salir reforzado en la crisis subsiguiente. Sin embargo, Sagasta, apoyándose en las restantes facciones liberales, forzaría la salida de los ministros gamacistas. Sobre este extremo vid. Varela, J.: Los amigos políticos. Elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900), Madrid, Alianza Universidad, 1977, págs.306-312.

256) D.S.C, 5 de abril de 1894, pág.3333

257) Durnerin, J., op.cit., pág.160-162.

258) Nada más trascender el carácter de la reforma planeada por Becerra, el órgano oficial del Partido Reformista manifestaba su oposición a la misma por entender que la supresión de la diputación provincial única suponía mantener la ruptura de la unidad político-administrativa de la isla impuesta por Romero en 1891. Diario de la Marina, 23 de septiembre de 1894. Al respecto, el diputado reformista Dolz negaría más tarde el carácter consensual de la hipotética fórmula de Becerra, criticando al ministro por no haber consultado en ningún momento con los integrantes de la Comisión del Congreso que había informado sobre el Proyecto Maura y poniendo en duda la propia existencia del Proyecto. Vid. D.S.C, 24 de noviembre de 1894, pág.272.

259) Dicho apoyo se puso de manifiesto en una intervención de Gibergera defendiendo la reforma de Maura como el programa mínimo que los autonomistas estarían dispuestos a aceptar. Vid. D.S.C.,

26 de noviembre de 1894, pág.297-300.

260) D.S.C, 15 de noviembre de 1894, pág.58.

261) Sobre este tema vid. Varela, J., op.cit., págs.308-310.

262) D.S.C, 15 de noviembre de 1894, pág.60.

263) D.S.C, 24 de noviembre de 1894, pág.274-277.

Dicha oferta se materializaría poco después en el ofrecimiento realizado por el ministro a Romero Robledo para llegar a un acuerdo. El diputado malagueño llevó a la reunión que sostuvo con Abarzuza un borrador aprobado por los diputados unionistas Rodríguez San Pedro, Carvajal, Villanueva y Vila. Sobre dicha reunión vid. D.S.C, 9 de febrero de 1895, pág.1576.

264) Sobre el carácter de dichas presiones puede consultarse la intervención del diputado "disidente" Rodríguez San Pedro el 11 de febrero de 1895, acusando al Partido Conservador de haber modificado su postura inicial en relación con la reforma del régimen colonial. D.S.C, 11 de febrero de 1895, págs.1604-1608.

265) En este sentido se mostraba esperanzado el diario autonomista El Nuevo Mundo, citado en D.S.C, 7 de febrero de 1895, pág.1512. También el diputado reformista Amblard hacía referencia a que una posible interpretación expansiva de la Ley de Bases supondría el cumplimiento parcial de los objetivos del Partido Reformista. Vid. D.S.C, 12 de febrero de 1895, pág.1634.

266) El texto íntegro de la Ley de Bases puede consultarse en

Fraga, M., op.cit., págs.149-161.

267) Dicha competencia no aparecía entre las señaladas explícitamente para la diputación provincial por la base 2 del art.2 de la Ley de 15 de marzo de 1895. Sin embargo la misma debe deducirse de las facultades atribuidas al Consejo de Administración, al que la base 3 facultaba para ser escuchado: "Sobre las peticiones de reformas legislativas que emanen de la Diputación antes de ser trasladadas al Gobierno" Fraga,M., op.cit., pág.155.

268) Ibid, pág.152.

269) Ibid.

270) Para ser nombrado consejero la base 3 establecía alguno de los siguientes requisitos: ser o haber sido presidente de la Cámara de Comercio, de la Sociedad Económica de Amigos del País, de la Asociación de Agricultores, director del Instituto de San Juan, decano del Colegio de Abogados, senador o diputado a Cortes durante dos legislaturas, presidente de la diputación provincial o alcalde de san Juan durante dos años; así como figurar entre los cincuenta mayores contribuyentes de la colonia por impuestos sobre la propiedad inmueble o sobre el ejercicio de actividades profesionales, industriales y comerciales. Ibid, pág.154.

271) La base 2 del art.2 establecía que la diputación se renovaría en su mitad cada dos años. Ibid, pág.151.

272) En este sentido la base 1 del art.1 asignaba a las diputaciones provinciales cubanas informar sobre todas las cuestiones

relativas a la constitución de los municipios, agregación, segregación y deslindamiento de términos municipales. Si bien la decisión final correspondía al Consejo de Administración. Las cuestiones relativas a constitución de ayuntamientos e incidencias electorales correspondían en exclusiva a las diputaciones. La Ley también facultaba a éstas para revisar los acuerdos de las corporaciones municipales en materia presupuestaria. Ibid, pág.141.

**273)** Las condiciones para ser elegido consejero eran, junto a un período de residencia de al menos cuatro años en la isla, ser o haber sido presidente de la Cámara de Comercio, de la Sociedad Económica de Amigos del País, del Círculo de Hacendados, rector de la Universidad de La Habana o decano del Colegio de Abogados durante al menos dos años, senador o diputado, presidente de alguna diputación provincial de la isla, vocal de la Comisión Provincial o diputado provincial durante dos mandatos, consejero del antiguo Consejo de Administración durante dos años y figurar durante los cuatro años precedentes entre los cincuenta mayores contribuyentes de la isla por el impuesto sobre la propiedad inmueble, o por el ejercicio de actividades profesionales, comerciales o industriales. Art.1, base 2, ibid, pág.142.

**274)** En materia de ingresos el Consejo de Administración de Cuba carecía de una de las fuentes de ingresos señaladas por la base 2 del art.2 a la diputación provincial puertorriqueña, ya que no

podía imponer contingentes contributivos a los municipios.

275) En este punto las atribuciones conferidas al Consejo de Administración de Puerto Rico eran de un rango mayor, en cuanto a que la Ley le autorizaba a modificar directamente los proyectos de presupuestos formados por la Intendencia antes de su envío a Cortes. No sucedía así en el caso de Cuba, ya que la base 3 del art.1 señalaba respecto a las facultades del Consejo de Administración cubano lo siguiente: Sobre los presupuestos generales de gastos y de ingresos, cuyos proyectos que habrá formado la Intendencia, serán elevados todos los años, dentro del mes de marzo o antes, al Ministerio de Ultramar, con las modificaciones "propuestas" por el Consejo." En tanto que la base 3 del art.2 reproducía dicha fórmula respecto a las atribuciones del Consejo de Administración de Puerto Rico, pero con una diferencia importante, ya que sustituía el término "propuestas" por "hechas". Fraga, M., op.cit., págs.145 y 155.

276) En relación a Puerto Rico la Ley de Bases implicaba un retroceso significativo respecto al Proyecto Maura en materia de organización municipal. En este aspecto, la principal modificación en relación al proyecto precedente era la facultad concedida al Gobernador General para nombrar alcalde a cualquier miembro de la corporación. Trías, J., op.cit., pág.96.

277) El art.1 se refería a la ciudadanía, el art.5 a la defensa del ciudadano contra privaciones ilegales de libertad, el art.6 a la inviolabilidad del domicilio, el art.9 al derecho a no ser obligado a trasladarse de domicilio y los tres primeros párrafos

del art.13 sancionaban los derechos de expresión, reunión y asociación. Esteban, J., op.cit., págs.177-178.

278) La principal oposición provino del diputado Rodríguez San Pedro. Vid. D.S.C, 11 de febrero de 1895, págs.1603 y ss.

279) La crisis fue producida por la incapacidad del Gobierno para someter al ejército al *imperium* de la Ley. La negativa de Sagasta de someter a la prensa al art.7 del Código de Justicia Militar y la actitud desafiante del ejército produjo su sustitución al frente del Gobierno por el que sería el último gabinete de Cánovas. Sobre la crisis de marzo vid. Varela, J., op.cit., págs.306-313.

280) Fabié, A.M.: Cánovas del Castillo (Su juventud, su edad madura, su vejez). Estudio biográfico por..., Barcelona, Gustavo Gili, 1928, pág.18.

281) Apuntes sobre la cuestión de Cuba por un autonomista, op.cit., pág.97.

282) D.S.C, 19 de junio de 1895, págs.4722-4724.

283) Apuntes sobre la cuestión de Cuba por un autonomista, op.cit., págs.117-118.

284) Ibid.

285) D.S.C, 11 de mayo de 1895, Apéndice 5.

286) Respecto al voto particular de Silvela vid. D.S.C, 11 de mayo de 1895, Apéndice 6.

287) El Real Decreto ordenando a Martínez Campos proceder a la

elección gubernativa de los alcaldes y concejales puede encontrarse en A.H.N, Ultramar, leg.4940. Respecto a la renovación gubernativa de las diputaciones provinciales vid. Apuntes sobre la cuestión de Cuba por un autonomista, op.cit., pág.124.

288) La Unión Constitucional, 19 de julio de 1896.

289) En este sentido, determinados sectores del autonomismo llegaron a propugnar la disolución del mismo dada la creciente polarización de la sociedad cubana. A.H.N, Ultramar, leg.4942, exp.88.

290) Ely, R.T.: Cuando reinaba su Majestad el Azúcar, Buenos Aires, Anagrama, 1963, pág.691; y Sauza, B.: Máximo Gómez y las invasiones del 75 y del 95, La Habana, Molinari y Cía, 1932, pág.13.

291) La disolución era acordada por el Consejo de Ministros celebrado el 26 de febrero de 1896, si bien no sería hecha pública hasta dos días más tarde. Varela, J., op.cit., págs.313-314.

292) Sobre la agitación social producida por la guerra vid. Sánchez Albornoz, N.: "A propósito de Cuba en 1897. Una especulación con la rivalidad internacional", en Cuadernos de Historia de España, XLI-XLII, (1965), págs.301-302.

293) En este sentido, el Congreso de Estados Unidos había reconocido la beligerancia de los cubanos en abril de 1896. Poco

después, el presidente Cleveland advertía a España que Estados Unidos se vería obligado a intervenir en el conflicto si no se producía una pronta resolución del mismo. Lambert, F.J.D.: The Cuban Question in Spanish Restoration Politics, 1878-1898, Oxford, Oxford University Press, 1968, págs.201-202.

294) Portell, H.: Historia de Cuba en sus relaciones con Estados Unidos y España, La habana, J.Montero, 1939, vol.III, pág.188.

295) Ibid, vol.III, págs.140-141 y 244-245. La Nota Olney puede consultarse en Link, A.S. y Leary, W.M.: The diplomacy of a world power: the United States 1889-1920, Nueva York, Edward Arnold, 1970, págs.44-60 y en Cheney, C.: International Law chietly as interpreted and applied by the United States, Boston, Boston little Brown Co, 1922, vol.I, págs.143-147. Sobre el giro de la postura de Olney en este tema vid. The papers of Richard Olney, Washington, Library of the Congress of the United States, 1923, págs.510-514.

296) Sobre este extremo vid. el Discurso de la Corona con motivo de la reapertura de las Cortes en 1896, citado por Trías, J., op.cit., pág.100.

297) Cruz, L., op.cit., vol.III, pág.436.

298) El Manifiesto puede consultarse íntegramente en Cruz, L., op.cit., vol.III, págs.456-461.

299) El Real Decreto puede consultarse en Fraga, M., op.cit., págs.183 a 205.



300) En este sentido, el preámbulo del Real Decreto de 4 de febrero reconocía que la ampliación de la Ley de Bases había de ser objeto de una ley aprobada por las Cortes, justificando la utilización de la vía ejecutiva en razón de la urgencia de dichas medidas. El Partido conservador, después de conseguir bloquear exitosamente la reforma moderada de Abarzuza se veía ahora obligado a utilizar procedimientos de urgencia para ampliar aquélla: "(...) hora es ya de reconocer, Señora, que resoluciones de parecido alcance no son de las que constitucionalmente corresponden en los países libres al Poder ejecutivo. Tan solo el carácter notoriamente extraordinario de las circunstancias presentes ha podido persuadir al Gobierno de V.M. de que debía adoptarlas bajo la forma de un decreto con audiencia del Consejo de Estado, y del cual se dé cuenta a las Cortes, a fin de que obtengan de las mismas la rigurosa legitimidad que les falta." Ibid, pág.189.

301) Fabié, A.M.: Cánovas del Castillo, op.cit., págs.37-39.

302) El Real Decreto de 29 de abril de 1897 puede encontrarse en Fraga, M., op.cit., págs.209-221. También en Ministerio de Ultramar: Refundición de las bases de la Ley de 15 de marzo de 1895 y de las del Real Decreto de 29 de abril de 1897, Madrid, Viuda de M. Minuesa, 1897.

303) La Junta Directiva de la Unión Constitucional solo aceptaría formalmente las reformas de Cánovas en una fecha tan tardía como el 22 de mayo. Telegrama del gobernador de Cuba al Presidente del Consejo de ministros de 23 de mayo de 1897, en A.H.N, Ultramar, leg.4949.

304) Portell, H., op.cit., págs.283-284.

305) Cruz, L., op.cit., vol.III, págs.440-441.

306) El Decreto puede consultarse en Fraga, M., op.cit., págs.207-209.

307) El art.1, base 1 establecía los siguientes consejeros natos: El Rector de la Universidad de La Habana, los presidentes de la Cámara de Comercio, la Sociedad Económica de Amigos del País de La Habana, el Círculo de Hacendados y la Unión de Fabricantes de Tabacos, un miembro elegido por los cabildos catedralicios de La Habana y Santiago, otro por los gremios de La Habana, dos en representación de los mayores contribuyentes, elegidos por los cien mayores contribuyentes, y cinco entre los diputados y senadores elegidos en mayor número de elecciones generales. Ibid, págs.196-197.

308) El Decreto mantenía cierta ambigüedad en este punto, en cuanto a que establecía una fórmula que facultaba al Gobernador General para formar directamente el presupuesto de ingresos en aquellos casos en que el Consejo no presentara el mismo antes de la fecha establecida. Art.1, base 3, ibid, pág.198.

309) Si bien dicha medida quedaba desvirtuada al exceptuarse de la misma a los altos cargos de la Administración colonial, como el intendente, el interventor, el director de Administración Local y los jefes de los diversos departamentos. Art.2, base 7, ibid, págs.202-203.

310) Consciente de dichas limitaciones el legislador establecía en el art.2 que, en tanto no se elaborasen dichas normas, las disposiciones contenidas en el decreto regirían "en todo cuanto sea posible como artículos de ley sin perjuicio de la reglamentación indispensable". Ibid, pág.205.

311) La actividad propagandística desplegada por los autonomistas coloniales desde las Cortes fue especialmente intensa. En este sentido, los representantes autonomistas, pese a su escaso número, generaron una parte importante del debate político en materia colonial durante este período, pese a que la mayoría de las veces los debates coloniales tuvieran lugar a primera hora de la mañana ante unas Cámaras semidesiertas. Por ello la publicación de libros, folletos y opúsculos, sintetizando sus tesis e intercalando sus discursos en las Cortes resultó una parte esencial e su estrategia. Al respecto, Labra exponía en el prólogo a La Autonomía colonial: "Después de todo, lo que en este libro hay de original ya lo expuse en el Congreso de Diputados y consta en el Diario de Sesiones de 1891. Sin embargo lo reproduzco (bien que ampliado), yo que sé perfectamente que el discurso de más efecto de la campaña irlandesa de estos últimos quince años (el discurso de Mr Thomas Sexton) se pronunció a las cuatro de la mañana, en la sala casi vacía de Westminster, y delante de una docena de diputados malhumorados, displicentes ó medio dormidos. ¿Qué hubiera sido de aquel discurso si los autonomistas irlandeses no lo hubieran sacado de las paredes del Parlamento!" Labra, R.M. De: La autonomía colonial en España, Madrid, Imp. de los Sucesores de Cuesta, 1892, pág.XLVIII.

312) Este extremo era necesario ya que la Constitución de 1876 no regía en Cuba. Por otra parte, ni se habían regulado dichos derechos por medio de las preceptivas leyes especiales, ni se había extendido a la colonia la legislación orgánica metropolitana correspondiente.

313) Las primeras reuniones se celebraron a fines de julio acordándose la elección de una Junta Directiva Provisional de lo que había de ser el Partido Liberal Cubano. Las primeras reuniones del partido se limitaron a un grupo de reformistas habaneros. El Triunfo, 30 de julio de 1878.

314) En dicha ciudad se había formado un núcleo político partidario de una absoluta identidad entre la metrópoli y las colonias que adoptó el nombre de Partido Liberal Progresista. Dicho grupo obtuvo representación parlamentaria entre 1879 y 1886, año en que sería finalmente desplazado por el Partido Autonomista. Sobre este último extremo vid. Gómez, J.G.: La cuestión de Cuba en 1884. Historia y soluciones de los partidos cubanos, Madrid, Imp. de A.S. Alana, 1885, págs.83-85. En las filas del mismo militaban importantes personalidades como Jose Antonio Saco (diputado provincial en 1879) y el general Dabán. Sus diputados se integraron en la Izquierda Dinástica (Rosillo) o en el Partido Liberal Fusionista (caso de Dabán, cercano a Martínez Campos). Sobre el programa de este partido, vid. D.S.C, 24 de febrero y 14 de julio de 1883, págs. 1068 y 3984 respecti-

vamente, así como D.S.C, 30 de junio de 1885, pág.5606. También pueden consultarse las diversas comunicaciones de los gobernadores coloniales al Ministerio de Ultramar en 1881 acerca del carácter del mismo, en A.H.N, Ultramar, leg.4794.

315) El Manifiesto puede consultarse íntegramente en Labra, R.M., De: La autonomía colonial en España, op.cit., págs.180-189.

316) El programa del Partido Liberal Nacional puede encontrarse en La Legalidad, 2 de agosto de 1878. Sobre las vicisitudes que rodearon su creación vid. Sanguily, M.: Obras, La Habana, Molina y Cía, 1930, vol.I, pág.141-142.

317) Gelpi, G.: La regeneración de Cuba y los regeneradores, op.cit., págs.60-61. El programa en Gómez, J.G., op.cit, págs.24-25. Sobre las vicisitudes que rodearon su creación vid. Diario de la Marina, 12 de agosto de 1878, un ejemplar puede consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.3816.

318) Sobre este extremo vid. A.H.N, Ultramar, leg.4794.

319) La Circular puede encontrarse en Labra, R.M. De: La autonomía colonial en España, op.cit., págs. 193-194.

320) Dichos sectores buscaban un fallo similar al del 20 de dicho mes por el que el Tribunal de Imprenta de Cuba condenaba al diario El Triunfo por el artículo titulado "Autonomía colonial", al considerar que la doctrina defendida por el mismo era contraria a la unidad nacional. En este sentido, el artículo "Nuestra doctrina" publicado dos días después de la sentencia

matizaba los aspectos que habían sido invocados por el Tribunal en su sentencia. El fallo puede consultarse en Govín, A.: Discursos, La Habana, Ed. Lex, 1955, págs.139-140. El artículo "Nuestra doctrina" fue publicado en El Triunfo, 22 de mayo de 1881. También puede encontrarse en Labra, R.M.: La autonomía colonial en España, op.cit., págs.196-202.

321) El fallo puede consultarse en Estévez, L., op.cit., vol.I, págs.121-122.

322) Cepeda, F.: Conferencias de Abuli celebradas con el jefe de la minoría autonomista parlamentaria Don Rafael María de Labra sobre la política antillana, sus relaciones con la política peninsular y procedimientos que deben seguirse en relación con la reforma colonial, Ponce, Revista de Puerto Rico, 1890, pág.83 y ss.

323) La Circular de la Junta Central del Partido Liberal de 21 de junio 1882 se encuentra en Labra, R.M. De: La autonomía colonial en España, op.cit., págs.207-217. Las actas de las sesiones de la Junta Magna celebrada por los representantes del Partido Liberal Autonomista en La Habana el 1 de abril de 1882 pueden consultarse en el folleto La Junta Magna del Partido Liberal de Cuba, La Habana, s.e, 1882.

324) Labra, R.M. De: La autonomía colonial en España, op.cit., pág.209.

325) El Proyecto de Ley Orgánica de la Isla de Cuba presentado

por Serrano en 1865 puede consultarse en Sedano, C., op.cit., págs.235 a 246.

326) En torno a la política represiva desarrollada por el gobernador Sanz, Gautier cita las siguientes declaraciones del mismo, realizadas poco después de su llegada a la colonia:

"No caben dentro de esta sociedad los colores políticos que subdividen la de la Península. No hay aquí ni puede haber moderados, carlistas, progresistas, unionistas, demócratas y republicanos. Habrá, sí, siempre, españoles y separatistas. Aquéllos, españoles a secas; éstos, disfrazándose con pomposos nombres en nuestros partidos políticos más avanzados para ocultar la horrible desnudez de la traición." Gautier, J.A.: Trayectoria del pensamiento liberal puertorriqueño en el siglo XIX, San Juan, ICP, 1963, pág.91.

327) Sobre el asimilismo de determinados sectores del reformismo puertorriqueño y la lucha entablada entre éstos y los autonomistas por el control del Partido Liberal Reformista vid. Quiñones, F.M.: Historia del Partido Reformista y Conservador de Puerto Rico, Mayagüez, Tipografía Comercial, 1889, pág.50 y ss. Un análisis actual de dicho enfrentamiento en Trias, J., op.cit., págs.57-61.

328) En octubre de 1881, este sector tuvo que enfrentarse a la clausura de su órgano de expresión, el diario La Crónica, al estimar el Tribunal de Imprenta de Puerto Rico que sus artículos atentaban contra la unidad del Estado. Sin embargo, el fallo del Tribunal de Imprenta de Cuba determinó que la Audiencia de Puerto

Rico confirmara la legalidad de la doctrina autonómica un año más tarde. Un análisis de la aplicación partidista de la Ley de Imprenta en la colonia puede verse en Cruz, L., op.cit., vol.I, págs.559-562.

329) El Programa del Partido Autonomista de Puerto Rico se encuentra en Labra, R.M. De: La autonomía colonial en España, op.cit., págs.250-255. Una síntesis comentada del mismo puede consultarse en D.S.C, 9 de julio de 1891, págs.2961-2962.

330) Ibid, pág.254.

331) "La enmienda y reforma de la Constitución orgánica del Partido Autonomista portorriqueño (sic), votadas en la Asamblea de Mayagüez" puede consultarse íntegramente en Labra, R.M. De: La autonomía colonial en España, op.cit., págs.272-314. Dicha reforma respondía a las bases formuladas anteriormente en el Manifiesto Autonomista de 1 de abril de 1891, cuyo texto se encuentra en Fernández, M., op.cit., vol.II, págs.134-135.

332) Todavía en 1881 se clausuraron por orden judicial los órganos de expresión de los autonomistas de Cuba, El Triunfo y de Puerto Rico, La Crónica, por considerar que la doctrina autonomista era contraria a la unidad nacional. Solo el fallo del Tribunal de Imprenta de Cuba del 31 de mayo de 1881 y su posterior ratificación por el Tribunal Supremo consagraron la legalidad de las tesis autonomistas en el marco constitucional de 1876.



333) Al retirar la proposición, presionado por la actitud mostrada por la totalidad de la Cámara, Labra dejaba constancia en un brillante discurso de la firmeza de sus ideales. Nos hemos permitido reproducir una pequeña parte del mismo, por entender que la fidelidad a sus convicciones mostrada por el diputado hispano-cubano ante la crítica generalizada de la clase política contemporánea merece un pequeño homenaje:

"Yo entiendo que esta solución que he afirmado de pasada, no para sostener esta proposición, la autonomía colonial, está garantida (sic) por la ciencia y justificada por la experiencia histórica, que es una solución salvadora. Fio al tiempo. En lugar de buscar frases que disfracen mi pensamiento, en lugar de elegir palabras rebuscadas, en lugar de darme golpes de pecho, realizar lo que he realizado toda mi vida, afirmar mis ideas, sostener la propaganda, combatir con la visera levantada, desafiar la crítica, atacar la ignorancia, echar si es necesario á la maledicencia para que melle en ella sus dientes sobre una vida que al fin y al cabo es una vida honrada. En este supuesto, he de perseverar en mi camino, tengo fé, tengo confianza y tengo la convicción de que en un plazo no muy remoto su Señoría de un lado (en ref. a Sagasta) y el Sr Presidente del Consejo de Ministros de otro, han de venir á esta solución; y entonces toda la Cámara aplaudirá mis soluciones patrióticas y salvadoras, cuyo éxito fio solamente á una constante tenaz y honrada propaganda. Retiro la proposición."

D.S.C, 6 de marzo de 1880, pág.2272.

334) El Mensaje de la Corona fue leído por sagasta en representación de la Regente el 10 de mayo. La enmienda presentada por Montoro no comenzó a discutirse hasta el 19 de junio, siendo rechazada finalmente por 217 votos contra 17. Vid. D.S.C, 19 de junio de 1886, pág.535 y ss. Una síntesis del debate puede

encontrarse en Laguna, F.: Las ideas hispanoamericanas de Rafael María de Labra, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1991, págs.338-339.

335) Ibid, pág.540-41. Uno de los principales argumentos aducidos por Montoro en apoyo de sus tesis se centraba en el hecho de que la atribución de competencias en materia de presupuestos al Legislativo colonial, constituía el único mecanismo realista para controlar el crecimiento de los presupuestos coloniales. Con ello, el diputado autonomista buscaba el apoyo de los sectores reformistas de la Unión Constitucional, cuyas críticas al Gobierno de centraban en torno a esta cuestión. Ello llevaba al diputado unionista Villanueva a proponer como alternativa la celebración de conciertos tributarios con cada una de las provincias antillanas. D.S.C, 19 de junio de 1886, pág.546.

336) Las seis proposiciones de ley se encuentran reproducidas íntegramente en Estévez, L., op.cit., vol.I, págs.240-244.

337) Parece que hubo diversas desavenencias en torno al contenido de algunas de estas proposiciones. Al respecto, Labra afirma no estar conforme con alguna de ellas, en todo caso finalmente se impuso la unidad de acción de la minoría autonomista. Vid. Labra, R.M. De: La República y las libertades de Ultramar, op.cit., pág.183.

338) Dicho mecanismo sería sustituido en el proyecto de 1897 por una regulación más estricta del ejercicio de dicha delegación,

que se condicionaba al acuerdo de la Cámara colonial. También el Informe Político de 1867 y el Proyecto Labra-Padial de 1869 establecían mecanismos que garantizaban a los legislativos coloniales la coyunturalidad de dichas medidas.

**339)** La proposición solicitando a las Cortes la reforma del régimen jurídico-político de las colonias se circunscribía a Cuba. En este sentido, la Directiva del Partido Autonomista conocía y había aprobado el contenido concreto de la proposición de Ley. Ésta debía ser completada por otra similar dirigida a Puerto cuya redacción se encomendó a Labra, previa consulta con la Junta Directiva del Partido Autonomista de Puerto Rico. Dicha proposición hubiera sido presentada al reanudarse las sesiones de las Cortes, lo que impidió la disolución de las mismas.

**340)** Estévez, L., op.cit., vol.I, pág.243.

**341)** El 20 de julio Labra había citado al mismo como ejemplo a seguir en una hipotética reforma del Consejo de administración de Cuba. D.S.C, 20 de julio de 1886, pág.1260.

**342)** Este punto era rectificado en abril de 1883, cuando los diputados autonomistas Labra, Portuondo, Ortiz, Montoro, González, Zambrana, Vizcarrondo y Giberga, reunidos en Madrid, acordaron solicitar que el personal y la reglamentación relativos a la carrera judicial en Cuba pasaran a depender de la Diputación Insular, lo que hacía necesario que el secretario de despacho de Justicia fuera responsable ante la Diputación Insular.

343) Las líneas maestras de esta propuesta habían sido desarrolladas por anterioridad en las Cortes por los diputados Ortiz y Figueroa. D.S.C, 21 y 23 de julio de 1886, págs.1322 y 1431 respectivamente.

344) Se solicitaba el aumento gradual del impuesto de la renta sobre las fincas rústicas que permitiera la paulatina disminución del que pesaba sobre las fincas urbanas, así como sobre las actividades industriales, comerciales y profesionales, a fin de igualar la carga tributaria sobre todas estas actividades. Asimismo se proponía que dicho impuesto no pudiera exceder un 6%. Paralelamente se solicitaba la reforma del sistema arancelario, suprimiendo los impuestos a la exportación y limitando los impuestos a la importación en el caso de productos de primera necesidad. Vid. "Proposición de Ley sobre reforma del sistema tributario del 26 de julio de 1886", el texto puede consultarse en Estévez, L., op.cit., vol.I, págs.241-242.

345) Cepeda, F.: Conferencias de Abuli. Celebradas con el jefe de la minoría autonomista parlamentaria D. Rafael María de Labra sobre política antillana, Ponce, Revista de Puerto Rico, 1980, pág.134.

346) Diario de la Marina, 26 de julio de 1886.

347) El País, 10 de agosto de 1886.

348) D.S.C, 21 de junio de 1886, pág.576.

349) A.H.N, Ultramar, leg.4887.

350) D.S.C, 19 de junio de 1886, págs.541 y ss.

351) Estevez, L., op.cit., vol.I, pág.236.

352) Dicha comparación resulta cuando menos sorprendente, dada la existencia entre los redactores del proyecto de dos especialistas en teoría colonial de la talla de Labra y Portuondo. De ahí que solo pueda concebirse desde una óptica puramente propagandística. La utilización como argumento de una inexactitud de ese calibre y el hecho de que en ningún momento se corrigiera durante el debate subsiguiente, es un elemento indicativo del grado de desconocimiento del conjunto de la clase política española respecto a la problemática colonial. Los redactores del Proyecto de 1886 aluden asimismo al conocido pesimismo de Cánovas sobre el destino de la raza latina:

"Por otra parte, la proposición de ahora se aleja poco de la reforma colonial francesa de estos últimos veinte años; nota especialmente recomendada á aquellos que, reconociendo la razón y fecundidad de la experiencia colonial británica, mantiene ciertas reservas sobre la capacidad de la raza latina para cierta clase de empresas políticas y de reformas transcendentales." El preámbulo de la Proposición de Ley sobre organización del gobierno general de la Isla de Cuba, puede consultarse en Labra, R.M., De: La República y las libertades de Ultramar, op.cit., págs.183-184.

353) El Senado contemplado en la Constitución de 1876 estaba compuesto en primer lugar por un número indeterminado de senadores designados directamente por el Rey, a los que había que

unir los senadores de derecho propio (grandes de España, altos cargos de la Administración, del ejército, así como de la jerarquía eclesiástica) y los elegidos por determinadas corporaciones y por los mayores contribuyentes del país. Este es uno de los elementos que llevan a L. Sánchez Agesta a afirmar respecto del sistema político implantado por esta Constitución que "En estas condiciones el gobierno parlamentario es claramente una ficción". Sánchez, L.: Historia del Constitucionalismo español, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, págs.377-378.

**354)** La enmienda fue rechazada por 217 votos contra 17. A favor de la misma se manifestaron los diputados republicanos Muro, Baselga, Peñalva, Villalba, Cástilla, Salmerón, Azcárate, Pedregal y Romero Gil, uniendo sus votos a los de la representación autonomista integrada por Labra, Fernández de Castro, Montoro, Portuondo, Figueroa, Ortiz, Vizcarrondo y Prieto. D.S.C, 21 de junio de 1886, pág.580.

**355)** El texto de la declaración conjunta, suscrita por los diputados Pi y Margall, Salmerón, Montemar y Portuondo puede encontrarse íntegramente en Labra, R.M. De: La República y las libertades de Ultramar, op.cit. pág.258. Portuondo tenía el doble carácter de miembro del Partido Liberal Autonomista de Cuba y del Partido Demócrata-Progresista. En junio de 1885 hubo de exponer el modelo de política colonial defendido a la altura de 1885 por el Partido Demócrata-Progresista. Éste se limitaba a reivindicar

la extensión a las colonias de la totalidad de los derechos individuales vigentes en la metrópoli, así como de las leyes Provincial y Municipal. Al respecto, el diputado cubano revelaba en el curso de su intervención que, en materia de política colonial, coexistían en el seno de este partido tendencias autonomistas e integracionistas. Vid. D.S.C, 30 de junio de 1885, págs.5610-5615.

356) Con motivo de esta enmienda el posibilista Gil Berges anunció la reserva de su partido en torno a esta cuestión. Dicha indefinición se prolongaría hasta julio de 1891, en que el diputado Celleruelo, en representación de dicho grupo, declaraba:

"Se ha puesto aquí en duda si aceptamos ó no el nombre ó dictado de autonomistas, y debo declarar que no lo aceptamos en cuanto á las cuestiones que á Cuba se refieren (...) Queremos para la isla de Cuba y la de Puerto Rico leyes especiales, leyes dictadas y aplicadas de conformidad con el espíritu y las tendencias modernas y en consonancia con el alto grado de civilización que las Antillas han alcanzado, civilización y cultura que, si no supera, iguala por lo menos la de muchas naciones europeas que marchan a la cabeza del progreso." D.S.C, 11 de julio de 1891, pág.3020.

357) D.S.C, 8 de julio de 1886, pág.915-916.

358) En dicho Proyecto no se hacía una declaración explícita respecto a la extensión del modelo federal a las colonias. Si bien este extremo puede deducirse por el carácter de los proyectos de Constitución Federal preexistentes. El contenido de las declaraciones realizadas por Pi y Margall en julio de 1886 clarificaba este punto. Vid. Proyecto de Constitución Federal

votado por la Asamblea Nacional del Partido Federal reunida en Zaragoza el año 1883, Madrid, Imp. de los sucesores de Rius, 1883.

359) "Programa del Partido Federal", en Jutglar, A., op.cit., pág.1063.

360) En este sentido, a comienzos de 1886 tuvo lugar un primer intento de aproximación entre los grupos parlamentarios autonomista y republicano, mediante la elección de un mismo presidente para ambos grupos. Extremo que finalmente no se llevó a cabo, siendo designados Labra y Pedregal como presidentes respectivos de los grupos autonomista y republicano. Vid. Labra, R.M. De: La República y las libertades de Ultramar, op.cit., págs.202-204.

361) Manifiesto de la Minoría Republicana de 26 de febrero de 1890, Madrid, Tip. de J. Herranz, 1890.

362) La enmienda fue suscrita por los diputados centralistas Manuel Pedregal, Rafael María de Labra, Gumersindo de Azcárate, el demócrata-progresista José Muro, el independiente Ricardo Becerro y los autonomistas Francisco Pi y Margall y José María Vallés. Vid. D.S.C, 27 de abril de 1891, Apéndice 29.

363) La ambigüedad con que se redactó el documento posibilitó el apoyo al mismo de varios diputados del Partido Democrático-Progresista opuestos a una fórmula de tipo autonómico. Al respecto el Manifiesto afirmaba respecto a la cuestión colonial



lo siguiente: "Nos proponemos llevar ese mismo espíritu autonómico a la organización de las colonias. Queremos identificarlas en lo fundamental con la Metrópoli, salvando su competencia para resolver directa y oportunamente sus particulares negocios". Fórmula ambigua que permitía satisfacer a la vez a los autonomistas y a quienes desde dentro de este partido abogaban por una integración plena de las colonias en la metrópoli. Manifiesto a los republicanos españoles de 29 de mayo de 1891, Zaragoza, Imp. Suc. de E. Hernández, 1891, pág.2.

364) D.S.C, 11 de julio de 1891, pág.

365) Programa del Partido Republicano Centralista, aprobado por la Asamblea General celebrada el 20 de junio de 1891, Madrid, Tip. de A. Alonso, 1893.

366) El Partido Nacional Republicano fue creado en 1893 por la fusión entre los sectores del antiguo Partido posibilista que no habían querido integrarse en el Partido Liberal y por una nueva escisión del Partido Demócrata-Progresista.

367) Declaración aprobada por la Asamblea de la Unión Republicana el 26 de marzo de 1896, Madrid, Imp. El Liberal, 1896. La fórmula adoptada no debió conseguir la unanimidad de todos los sectores políticos republicanos, según se desprende de la redacción de su apartado quinto, en el que se sostenía que la solución a la crisis colonial solo podía pasar por la concesión de la autonomía colonial a las Antillas.

368) Al respecto, el Programa de la Fusión Republicana, aprobado

el 1 de junio de 1897, establecía en su art.9 que la coalición republicana "aceptaba el régimen autonómico como solución al problema de cuba y Puerto Rico, rechazando toda ingerencia extranjera que pueda ser lesiva al honor nacional". En Manifiesto-Programa de la Fusión Republicana, Madrid, Imp. El Liberal, 1897, pág.4. En otro acuerdo votado a fines de noviembre la Fusión ratificaba sus convicciones autonomistas y acusaba al Partido liberal de oportunismo político y de haber llevado a cabo la reforma del régimen colonial obligado por las circunstancias y con escasa convicción. Este acuerdo puede consultarse íntegramente en Labra, R.M. De: La cuestión colonial por.... Artículos publicados en el periódico Las Cortes, Madrid, Tip. de Gregorio Estrada, 1869, pág.36.

369) Fabié, A.M.: Cánovas del castillo (su juventud, su edad madura, su vejez), Barcelona, Gustavo Gili, 1928, pág.344.

Respecto a la posición del Partido Federal con anterioridad a 1897 vid. Programa del Partido Federal de 22 de mayo de 1894, San Feliú de Guixols, s.e, 1901.

370) Fernández, M., op.cit., vol.II, págs.388-390. Sobre el giro de los partidos republicanos hacia planteamientos de carácter nacionalista durante la crisis de 1895-1898 vid. Seco, C., op.cit., págs.74 y 88.

371) El Correo, 10 y 16 de junio de 1896. Artículos citados íntegramente en Becker, S.: Historia de las relaciones exteriores de España durante el siglo XIX, Madrid, Tip. Jaime Matés, 1924,

vol.I, págs.851-854.

372) Maura, G., op.cit., vol.I, págs.323-324.

373) Labra, R.M. De: La reforma política de Ultramar. Discursos y folletos de 1868-1900, Madrid, Tip. de Alfredo y Alonso, 1901, pág.471.

374) De nuevo Sagasta adoptaría la fórmula de publicar una declaración de intenciones en un periódico de gran circulación, en este caso en El Liberal. Las declaraciones del líder liberal pueden consultarse en El Liberal, 3 de enero de 1897.

375) Sobre esta Asamblea vid. Barbosa, P.: De Baldorioty a Barbosa, op.cit., págs.288-291.

376) Acerca de la actuación de la Comisión en Madrid puede consultarse Barbosa, P.: La Comisión Autonomista de 1896, San Juan, Ed. Venezuela, 1957.

377) Esteban, M.A.: "De la esperanza a la frustración", en Townson, N. (ed.): El republicanismo en España, 1830-1977, Madrid, Alianza, 1994, págs.96-97.

378) Barbosa, P., op.cit., págs.72-73.

379) Ibid, pág.74. Al contrario de lo que afirma el autor, la propuesta de Sagasta fue formulada en los primeros días de enero tras una reunión preparatoria sostenida el 30 de noviembre y se haría pública el día 3 de enero. Vid.El Liberal, 3 de enero de 1897.

380) Ibid, pág.75.

381) Sobre dicha reunión vid. Portell, H.: Historia de Cuba, op.cit., vol.III, pág.245.

382) El Gobierno rechazó los términos de la nueva excitación norteamericana alegando que la política represiva de Weyler era más humanitaria que la realizada por Sherman durante la Guerra de Secesión. El telegrama dando instrucciones al embajador español en Washington puede consultarse en Documentos presentados en la legislatura de 1898 por el Ministro de Estado, Madrid, tip. de Raul Peant, 1898, págs.34-41.

383) Fernández, F., op.cit., vol.II, pág.407. El discurso completo puede consultarse en Amblard, A., op.cit., págs. 103-132.

384) Azcárate, P. De: La Guerra del 98, Madrid, Alianza, 1968, pág.49.

385) La nota Woodford concedía a España hasta el 31 de octubre para otorgar la plena autonomía a las colonias. En este sentido se trataba prácticamente de un ultimátum del gobierno norteamericano. El texto de la nota puede consultarse en Documentos presentados en la legislatura de 1898...., op.cit., págs.106-113. Sobre el movimiento diplomático originado por la misma vid. Portell, H.: Historia de Cuba, op.cit., pág.323.

386) Serrano, C., op.cit., págs.30-32.

387) La comunicación del ministro de Estado a su colega estadounidense puede consultarse en Documentos presentados en la

legislatura de 1898, op.cit., págs.51-61.

388) Amblard, A., op.cit., págs.257-258.

389) Labra sostiene que no se le consultó, pese a que se entrevistó con Sagasta. Pese a ello el veterano líder autonomista realizó una serie de recomendaciones a lo largo de octubre de ese año, relativas a la necesidad de basar el nuevo régimen implantado en las Antillas en el sufragio universal. D.S.C. Legislación de 1898, vol.II, pág.459.

390) Dado el carácter político del periodismo en este período no debe extrañarnos el belicismo a ultranza revestido por un sector importante de la prensa, ligado a la defensa de importantes intereses económicos y corporativos amenazados por la reforma del régimen colonial. Sobre este extremo vid. Gómez Aparicio, P.: Historia del periodismo español. De la Revolución de Septiembre al desastre colonial, Madrid, 1971, págs.190-195. Para este sector del periodismo la concesión de la autonomía constituía una claudicación frente a las presiones separatistas y de Estados Unidos. Sus críticas no constituían más que la lógica reacción del lobby colonial frente a la quiebra del régimen colonial. Vid. La Época, 27 de noviembre de 1897, El Correo Español, 27 de noviembre de 1897, El Tiempo, 27 de noviembre de 1897, La Correspondencia Militar, 27 y 28 de noviembre de 1897, y El Nacional, 27 de noviembre de 1897.

391) En este sentido se pronunciaba el propio Silvela en un mitin

celebrado en el teatro Alhambra el 12 de junio de 1897. Laguna, F., op.cit., pág.484.

392) La Correspondencia Militar, 21 y 24 de noviembre de 1897.

393) El "Real Decreto disponiendo que los españoles residentes en las Antillas gozarán, lo mismo que en la Península, de los derechos consignados en el título I de la Constitución y que en aquellos territorios no puedan aplicarse disposiciones contrarias a la Constitución", puede consultarse en Fraga, op.cit., págs.221-225.

394) Las leyes de Reunión, de Asociación y de Imprenta serían modificadas por dos reales órdenes de 22 de marzo de 1898, modificación que se extendería automáticamente a las Antillas. Vid. Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, Revista de Legislación, vol.CIV, págs.267-269.

395) Las alteraciones se referían a las condiciones necesarias para ser candidato a diputado y afectaban a los arts.4-8, 22, 73, 74, 76, 77, 80 y 82-83 de la Ley de 26 de junio de 1890.

396) El extenso preámbulo del Real Decreto puede consultarse en Fraga, M., op.cit., págs.225-237. El articulado del Decreto puede encontrarse en Lazcano, A.M.: Las Constituciones de Cuba, Madrid, Instituto de Cultura Hispánica, 1952, págs.477-499. Asimismo en la Biblioteca Nacional existe una edición oficial del Decreto-Ley, si bien su deterioro hace difícil su consulta, vid. Ministerio de Ultramar: Decretos estableciendo el régimen

autonómico en las islas de Cuba y Puerto Rico, Madrid, Imp. Minuesa de los Ríos, 1897.

397) Fraga, op.cit., pág.226.

398) En efecto, el 17 de mayo de 1898 las Cámaras aprobaban una Ley declarando exento al Gobierno de la responsabilidad constitucional en la que había incurrido al haber publicado el Decreto-Ley que extendía la autonomía a las Antillas. La Ley puede consultarse en la Gaceta de Madrid, 18 de mayo de 1898.

En este sentido hay que resaltar que la solicitud de una ley de indemnidad suponía el reconocimiento de que la actuación del Gobierno había sido ilegal. Sobre este extremo la doctrina jurídica define a la ley de indemnidad como "la acción del Parlamento que legaliza *a posteriori* una acción del Ejecutivo que era ilegal en el momento de producirse", vid. Villalón, P.: El estado de sitio y la Constitución, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pág.293.

399) Respecto a dicha oposición vid. Bothwell, B.: Transfondo constitucional de Puerto Rico, Río Piedras, Ed. Universitaria, 1971, págs.12-17. También Trias, J., op.cit., pág.112.

400) Lazcano, A.M., op.cit., págs.477-78.

401) Art.34 de la Constitución de 1869, en Esteban, J., op.cit., pág.142.

402) Incluimos las condiciones de elegibilidad modificadas a raíz de un Real Decreto de 8 de marzo de 1898. El Real Decreto

reformando los arts.6 y 7 del de 25 de noviembre de 1897 puede consultarse en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, Revista de Legislación, vol.CIII, págs.334-335. También en Fraga, M., op.cit., págs.257-259.

**403)** Las restantes condiciones establecidas por el Decreto de 8 de marzo de 1898 eran ser o haber sido: Presidente del Consejo de Secretarios del Despacho; Presidente o Fiscal de la Audiencia; Rector de la Universidad, en el caso de Cuba, o Director del Instituto, en el de Puerto Rico; antiguo consejero de Administración; presidente de las Cámaras de Comercio de la capital o de Ponce, de la Sociedad Económica de Amigos del País, de la Asociación de Agricultores, del Círculo de Hacendados, de la Unión de Fabricantes de Tabacos, de la Liga de Comerciantes, Industriales y Agricultores de Cuba y de la Academia de Ciencias de La Habana; alcalde de La Habana o San Juan; decano del respectivo Colegio de Abogados, presidente de la Diputación Provincial durante un bienio o figurar en las listas de los cincuenta mayores contribuyentes territoriales o por comercio, profesión, industria y arte. Revista de Legislación y Jurisprudencia, op.cit., vol.CII, págs.334-335.

**404)** Art.6 del Decreto de 25 de noviembre, vid. Lazcano, A.M., op.cit., pág.478.

**405)** Turá, J. y Ajá, E., op.cit., págs.29-30.

**406)** Lazcano, A.M., op.cit., pág.485.



407) Dicha aspiración esta presente de forma sistemática en todos los proyectos de organización autonómica colonial desde 1867. En este sentido, fue recogido por las bases 15 y 26 del Informe Político de 1867, por el Proyecto Labra-Vizcarrondo y por los programas de los partidos autonomistas de Cuba y Puerto Rico sintetizados en el Proyecto de 1886.

408) Lazcano, A.M., op.cit., pág.487.

409) En este sentido, J. Capvilla resalta la inoperancia de un modelo de autonomía política pleno sin la asignación al Legislativo autonómico de competencias autónomas en esta materia. Vid. Capvilla, J.: "La fundamentación normativa de la autonomía", en Revista de Hacienda Autonómica y Local, nº36, (1982), págs.534-535.

410) Al respecto, durante la negociación del tratado de comercio entre España y Canadá de 1884 el representante de esta colonia asumió el protagonismo dentro la delegación británica. Citado en Dawson, R.M.: The Government of Canadá, Toronto, The University of Toronto Press, 1949, pág.56.

411) Lazcano, A.M., op.cit., pág.490.

412) El art.51 establecía una salvedad a este principio al establecer que el Gobernador General podría actuar sin necesidad de refrendo en los siguientes casos: con motivo de la remisión al Gobierno de las disposiciones aprobadas por la Asamblea colonial, cuando se ejecutara la Ley de Orden Público o cuando

tuviera lugar la ejecución de la legislación aprobada por las Cortes para todo el Estado. Ibid, págs.491-492.

413) Trias, J., op.cit., págs.118-119. También Cores, B.: "A Constitución de Cuba e Porto Rico, primeiro modelo autonómico español" en Estudios de Historia Social, nº28-29, (1984), págs.407-415.

414) Dawson, R.M., op.cit., págs.4-5.

415) Según Dawson, el principio de la bilateralidad formaba parte de los usos constitucionales reconocidos en las relaciones entre Gran Bretaña y Canadá desde la *British North America Act* de 1867. No obstante no constará expresamente como mecanismo regulador de las relaciones de la metrópoli con sus colonias más avanzadas hasta la reforma de 1931. Vid. Dawson, R.M., op.cit., pág.142.

416) Cores, B., art.cit., págs.407-409.

417) Badia, J.: "Teoría y realidad del Estado autonómico", en Revista de Política Comparada, nº3, (1981), pág.53. También en la obra del mismo autor "Del Estado Unitario al Estado autonómico", en Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, nº5, (1978-1980), págs.7-19.

418) Comunicaciones del gobernador general de Puerto Rico a los ministerios de Ultramar y Guerra, A.H.N, Ultramar, leg.5149.

419) La oposición del bloque antireformista llegó a su cumbre a

mediados de enero cuando se produjeron diversas manifestaciones contra el Gobierno y el general Blanco acompañadas de varios actos de indisciplina militar. Sobre la actitud de la Unión Constitucional y el temor del Gobierno a que un levantamiento del sector más radical de la misma fuera apoyado por sectores del ejército, resulta de sumo interés la correspondencia cruzada entre el gobernador Blanco y Moret entre diciembre y enero en A.H.N, Ultramar, legs.4959 y 4970.

420) Díaz, L.: Matienzo Cintrón, Río Piedras, ILP, 1960, págs.138-157.

421) En Puerto Rico, resultaron elegidos para la Cámara de Representantes veinticinco liberales, cinco ortodoxos, un incondicional y un oportunista (rama reformista del Partido Incondicional), en tanto que el Consejo de Administración quedaba integrado por ocho liberales, cuatro ortodoxos y tres incondicionales. Sobre la elección vid. Cruz, L., op.cit., vol.III, págs.192-195 y 211-213. En Cuba el nuevo predominio de los autonomistas se reflejó en la composición de la Cámara de Representantes, en donde resultaron elegidos cincuenta y un autonomistas frente a catorce unionistas. Fernández, M., op.cit., vol.III, págs.36-37.

## CAPITULO V

ASPECTOS COLATERALES DEL DEBATE EN TORNO AL MODELO DE  
ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA COLONIAL (1810-1898).

El debate político relativo al estatuto jurídico-político de las Antillas no se limitó al planteamiento de modelos alternativos de organización colonial, cuyo desarrollo hemos analizado en los dos capítulos precedentes. Dicho debate se extendió a la discusión de diversas cuestiones que, si bien estuvieron estrechamente relacionadas con los diferentes modelos organizativos planteados a lo largo del período para las Antillas, constituyeron variables independientes respecto a los mismos y fueron objeto, como tales, de un debate separado a lo largo de una buena parte del período histórico estudiado.

Por ello en este capítulo estudiamos los problemas planteados por la presencia de representantes coloniales en las Cortes metropolitanas, el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo a la hora de protagonizar el proceso de toma de decisiones relativo a las Antillas y el debate que se desarrolló en torno a determinados aspectos de la Administración periférica del Estado radicada en las Antillas, a partir de las diferencias existentes entre los diferentes modelos teóricos de organización colonial.

Nuestro propósito al analizar separadamente dichas cuestiones es contribuir a una mejor comprensión global del régimen

jurídico-político que sirvió de marco al modelo de relaciones establecido por España en las Antillas durante el siglo XIX, cuyo estudio ha sido el objetivo de los dos capítulos precedentes.

## 1 EL PROBLEMA DE LA REPRESENTACIÓN COLONIAL DENTRO DEL MODELO POLÍTICO ESTABLECIDO.

Uno de las principales cuestiones que fueron objeto de debate en materia colonial fue la relativa a la conveniencia o no de conceder una representación a los territorios coloniales en las Cámaras Legislativas de la Nación.

Esta cuestión, que constituirá uno de los ejes del debate en materia de política colonial durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo XIX, era, a su vez, prolongación de un debate similar planteado en los años treinta. Por otra parte, el debate en torno a este tema provocaría el planteamiento de otras cuestiones de carácter colateral que se desarrollarían a lo largo del último tercio del siglo.

### La participación de las colonias en los Cuerpos Colegislativos de la Nación.

Como ya hemos analizado en el tercer capítulo, las pose-

siones coloniales estuvieron representadas en las Cortes metropolitanas entre 1810-1814 y 1820-1823.<sup>1</sup> La restauración del sistema parlamentario en 1836, tras la convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes, celebradas entre septiembre y octubre de ese año, supuso el fin de la presencia en las Cámaras metropolitanas de aquellos territorios que constituían los últimos vestigios del imperio colonial. Ello tuvo lugar a raíz de un acuerdo adoptado por las Cortes Constituyentes el 16 de abril de 1837,<sup>2</sup> en uso de las facultades que les concedía la Constitución de 1812, vigente en virtud de un Real Decreto de 13 de agosto de 1836.<sup>3</sup> Esta medida, ratificada el 19 de abril, fue comunicada a las autoridades coloniales a través de una Real Orden de 22 de abril:

"A los Gobernadores Capitanes Generales de las islas de Cuba y Puerto Rico:

S.M. la Reina Gobernadora ha tenido á bien resolver que al remitir á V.E. la adjunta Real Orden del 19 del presente mes, en la que manda publicar y circular la disposición de las Cortes para que las provincias de América y Asia sean regidas y administradas por leyes especiales y análogas á su respectiva situación y circunstancias, y propias para hacer su felicidad; y que en consecuencia no tomen asiento en las Cortes actuales diputados por las expresadas provincias..." .<sup>4</sup>

La exclusión de los diputados coloniales de las Cortes de la Nación fue el resultado de una serie de intensas discusiones que tuvieron lugar en el seno de las mismas Cortes entre el 7 de

marzo y el 16 de abril. Dicho debate constituía la continuación de la polémica provocada en enero de 1837 por la negativa de la Comisión de poderes de las Cortes a admitir en su seno a los diputados electos por Cuba.<sup>5</sup>

En realidad, desde enero de 1836, las Cortes, en sesión secreta, habían acordado no aceptar los poderes de representación de los diputados antillanos hasta determinar si las colonias tendrían o no representación en dichas Cámaras. Como consecuencia de este acuerdo se procedió a constituir una Comisión especial a fin de que "secretamente estudiara y dictaminara sobre el status político de la colonia".<sup>6</sup>

Por desgracia los papeles de trabajo de dicha Comisión se han perdido, sí disponemos en cambio del informe leído por la Comisión ante las propias Cortes el 10 de febrero de 1837, en el cual dicha Comisión se manifiesta contraria a la representación colonial en las Cortes metropolitanas y a la subsiguiente aplicación de la Constitución en las colonias.<sup>7</sup> El informe sustentaba sus conclusiones en los elementos que posteriormente constituirían la base de la argumentación contraria a la participación de las colonias en las Cámaras legislativas de la Nación: la diversidad étnica de las colonias, la distancia geográfica a la que se encontraban dichos territorios y la falta de convergencia entre sus intereses materiales y los de la metrópoli.



Frente a este informe, los diputados antillanos presentes en Madrid suscribieron una protesta redactada por Jose Antonio Saco en la que se incidía en el hecho de que la representación colonial en las Cortes había sido una constante del constitucionalismo español a la que ahora se ponía fin.<sup>8</sup>

El comienzo de los debates en las Cámaras Legislativas a partir de la presentación del informe de la Comisión llevó a la representación antillana a desarrollar una intensa campaña extraparlamentaria en la que fueron apoyados por algunos de los miembros del ala radical del progresismo.

En este contexto, destaca el opúsculo que J.A. Saco publicó bajo el título de Examen Analítico. En este documento Saco rebatía los argumentos aducidos por la Comisión especial de las Cortes en su informe. El representante cubano sostenía que la heterogeneidad de población y de intereses no suponía una excepción al principio de representación ordenado por la Constitución, aduciendo el ejemplo de los diferentes intereses y condiciones regionales existentes en la Península. Respecto a la existencia de un amplio porcentaje de población esclava en Cuba y otro menor, aunque también significativo, en Puerto Rico, así como el problema planteado por la presunta incapacidad del liberto y, en general, de la raza negra, a efectos de su participación en procesos electorales, Saco desarrolló una tesis

centrada en establecer una clara distinción entre representar y ser representado, señalando que todos los hombres libres de las colonias, incluyendo a los libertos, eran españoles y por tanto tenían el derecho a ser representados; si bien dicha representación se realizaría a través de la población blanca de la isla, única capacitada para elegir y ser elegida.<sup>9</sup>

Paralelamente tenía lugar el debate de esta cuestión en las Cortes. El núcleo principal de la discusión enfrentó al diputado catalán Domingo Vila con el líder progresista Agustín Argüelles los días 9 y 10 de marzo.

La base de la argumentación de Vila, que partía de la imposibilidad de aplicar una identidad de estructuras políticas, sociales y económicas a las colonias antillanas, era la necesidad de desarrollar en las colonias un modelo de organización autonómico. En relación a los aspectos que aquí nos interesan del Proyecto Vila, que ya ha sido objeto de análisis en el capítulo tercero, el diputado catalán defendía la presencia de los diputados de las Antillas en las Cortes de la Nación.<sup>10</sup> Y ello en un sentido mucho más liberal que el propugnado por los propios representantes cubanos, que actuaban como portavoces de sectores sociales de la colonia de signo liberal pero marcadamente oligárquico. En este sentido, Vila solicitaba la implantación del sufragio universal para todos los hombres libres de las Antillas,

independientemente de su raza. Para ello el diputado catalán sostenía la "probada inteligencia de los negros, que pese á su bárbaro origen los capacita para ocupar un escaño".<sup>11</sup> Por otra parte, Vila confiaba en que el desarrollo de la navegación de vapor, todavía incipiente, supondría a corto plazo la superación de los problemas de comunicación con la metrópoli.<sup>12</sup>

La oposición a la representación colonial en los Cuerpos legislativos metropolitanos fue liderada por el propio presidente del Partido progresista, Agustín Argüelles, quien realizó una exposición en la que se atribuía la pérdida del imperio continental americano a la actuación de los diputados americanos en las Cortes españolas, tras haber sido llamados a las mismas a raíz del Decreto de 22 de enero de 1809.<sup>13</sup> Tesis muy extendida entre la clase política y la opinión pública de esta época, cuya vigencia treinta años más tarde nos viene indicada por el hecho de que fuera de nuevo invocada entonces por el bloque antireformista.

No obstante, la tesis de fondo de quienes propugnaban una ruptura del proceso de integración de las colonias en las instituciones políticas metropolitanas, proceso que había caracterizado hasta ese momento los períodos de vigencia de un orden constitucional, se centraba en la imposibilidad de aplicar el mismo régimen a las Antillas y en las contradicciones que, en este sentido, se derivarían de la presencia de representantes

coloniales en las Cámaras legislativas de la Nación.

Este extremo se hace patente en la recurrencia continua por parte de Argüelles, Sancho y otros diputados a la diversidad étnica y a la imposibilidad de aplicar el régimen constitucional allí donde subsistía una sociedad esclavista.<sup>14</sup> En el mismo sentido, el ministro de Hacienda, Alvarez Mendizábal, insistía en la inviabilidad de una reforma fiscal que equiparara ambos ámbitos, lo que hubiera supuesto el final de los "sobrantes" de Ultramar.<sup>15</sup>

Finalmente, tras intensos debates, el pleno de las Cortes excluía el 16 de abril a los representantes coloniales de los Cuerpos colegisladores metropolitanos por 90 votos contra 65.<sup>16</sup>

De esta manera, las corrientes hegemónicas del liberalismo español renunciaban a aplicar el modelo de desarrollo político integrado entre la metrópoli y las colonias que el propio liberalismo había ensayado, con diversos matices, entre 1812 y 1823. Ello tendría consecuencias irreversibles, pues aunque las colonias recuperarían su derecho a participar en las Cortes de la Nación, si bien parcialmente ya que Filipinas nunca volvió a tener representación parlamentaria, la consolidación en el interín de una conciencia nacional cubana y, en menor medida, puertorriqueña, restó sentido a dicha experiencia.

## El caso de Cuba y Puerto Rico.

Desde 1837 el restablecimiento de la representación parlamentaria de las colonias se convirtió en uno de los principales objetivos de los sectores reformistas de la oligarquía antillana.<sup>17</sup> Extremo que se iría acentuando con el tiempo a causa del sistemático incumplimiento de los preceptos que, relativos a la promulgación de un *corpus* legislativo especial para dichos territorios, figuraron en los distintos ordenamientos constitucionales que se fueron sucediendo a lo largo del período. Máxime cuando dicha legislación especial tuvo un carácter sustitutorio, precisamente, respecto a la representación en Cortes de dichos territorios.

Ello privaba a importantes sectores de la oligarquía criolla de su única posibilidad de influir de forma significativa en el proceso de toma de decisiones metropolitano. Si bien, como analizaremos más adelante, el sector más radical de dicha oligarquía evolucionaría hacia el rechazo a la participación colonial en los Cuerpos Colegisladores de la Nación a causa de los posibles antagonismos que veía entre la misma y su objetivo político básico: la obtención de un monopolio sobre el proceso decisorio relativo a la colonia a través de la creación de una cámara autonómica insular.<sup>18</sup>

La supresión de la representación parlamentaria de las colonias fue una decisión política adoptada por la mayoría liberal metropolitana. No parece que los sectores político-económicos antillanos más interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial participaran de forma directa en la misma. La actitud de dichos sectores entre 1837 y 1868 osciló entre la oposición a una representación, que inevitablemente supondría la ruptura del monopolio ejercido por dichos sectores a la hora de influir sobre el proceso de toma de decisiones en materia de política colonial, y la reivindicación de la misma en aquellas coyunturas en que una hipotética reforma del régimen colonial parecía posible.

En este sentido, resulta significativo que dichos sectores comenzaran a reivindicar la restauración de la representación de las colonias en las Cortes de la metrópoli durante el Bienio Liberal. Seguramente porque de esta manera pretendían establecer un mecanismo que permitiera a dicho grupo bloquear en las Cámaras el planteamiento de cualquier reforma del régimen colonial que afectara a sus intereses.

Paralelamente, las autoridades coloniales apoyaron dichas reivindicaciones en cuanto a que veían en la representación colonial en las Cortes un instrumento que contrarrestaría el anexionismo latente en un importante sector de la élite criolla.<sup>15</sup>

En este contexto, uno de los principales representantes de

este grupo, Julián Zulueta, suscribía en octubre de 1854 junto a otros hacendados y comerciantes hispano-cubanos una exposición en la que se pedía el restablecimiento de la representación parlamentaria de Cuba en los siguientes términos:

" La representación de Cuba en las Cortes del Reino restablecerá la unidad política tradicional entre las provincias españolas de la Península y la grande Antilla, esa unidad que constituye uno de los pensamientos más grandes y gloriosos que pudiera honrar nunca a la Madre Patria como nación civilizadora".<sup>20</sup>

En tanto que, Araujo de Lira, Director del Diario de la Marina, publicaba el año siguiente un folleto, donde manifestaba similares opiniones:

"(...) si las provincias de Ultramar hubiesen tenido órganos leales en la Península, ningún Gobierno hubiera dejado de oírles (...) ¿Como, pues, si los intereses de las provincias de Ultramar han de ser respetados, al legislar para ellas, pudieran las Cortes dejar de oír á personas dotadas de los conocimientos que naturalmente deben suponerse en los representantes de esos países?".<sup>21</sup>

No obstante, durante los primeros años de la década de los sesenta, como consecuencia de la remisión de las tendencias anexionistas a partir del desenlace de la Guerra de Secesión americana y la subsiguiente abolición de la esclavitud en los Estados Unidos, dicho grupo cambió de estrategia, oponiéndose a las pretensiones presentadas por los comisionados reformistas en este sentido.<sup>22</sup>

Con ello, los sectores del lobby colonial radicados en las

Antillas pretendían seguramente mantener el monopolio de las presiones coloniales sobre los diferentes gobiernos metropolitanos, presiones que dicho grupo realizaba, de forma indirecta pero extremadamente eficaz, a través del control ejercido sobre la administración periférica y, en especial, a partir de su influencia sobre la cúspide de la misma, sobre cuyo nombramiento influía a través de los contactos políticos derivados de sus relaciones económicas.<sup>23</sup>

A mediados de los sesenta, coincidiendo con el cambio de estrategia de los grupos más conservadores de la oligarquía antillana, tuvo lugar la asunción de determinados postulados del reformismo colonial por ciertos sectores de la Unión Liberal. Dichos sectores comenzaron a plantear la necesidad de otorgar una representación en las Cámaras Colegisladoras a las colonias antillanas, en cuanto a que entendían que la obtención de un consenso con aquellos sectores de la oligarquía antillana que sentían desprotegidos sus intereses, era una precondition básica para el éxito de una serie de reformas regularizadoras del estatus jurídico y de la estructura político-administrativa de los territorios coloniales. Cuya condición jurídico-política estaba sumida en un marco de ambigüedad a resultas del controvertido art.80 de la Constitución de 1845. Reformas que un número creciente de miembros de la clase política comenzaba a creer



indispensables para la conservación de las colonias.<sup>24</sup>

Merced al apoyo de dicho sector del unionismo, los círculos reformistas antillanos pudieron desarrollar entre 1864 y 1865 una campaña cerca del Gobierno metropolitano, solicitando el restablecimiento de la representación antillana en Cortes, al tiempo que pedían el cumplimiento del precepto constitucional que establecía la necesidad de una legislación especial para las Antillas.

Con ello dichos sectores pretendían conciliar dos aspectos del problema inicialmente contradictorios, pues la necesidad de una legislación especial para las colonias había sido el principal argumento para justificar el extrañamiento de la representación colonial en Cortes.<sup>25</sup>

De esta manera, durante el verano de 1864, una comisión de notables antillanos pedía en Madrid el cumplimiento del art.80 de la Constitución de 1845 y la admisión de representantes antillanos en las Cortes para llevar a cabo lo establecido en el mismo, obteniendo una respuesta dilatoria por parte del Gobierno Mon.<sup>26</sup>

Una petición similar era presentada por los sectores del unionismo vinculados al reformismo colonial, a través de un voto particular en el Senado al Discurso de la Corona durante la legislatura 1864/65. En dicha propuesta se defendía la presencia

de representantes de las colonias en las Cortes a fin de legitimar la adopción por las mismas de un mayor protagonismo en el proceso de toma de decisiones en materia colonial, en detrimento del monopolio que en materia colonial mantenía el Ejecutivo desde 1837.<sup>27</sup>

Pocos meses después, en marzo de 1865, el senador cubano Arango presentaba una proposición relativa a la creación de una comisión senatorial "que abra una información parlamentaria sobre el gobierno y administración de las provincias ultramarinas y proponga lo conveniente a fin de que tenga cumplido efecto el art. 80 de la Constitución del Estado". Dicha proposición de Ley tenía el objetivo añadido de reclamar la representación de las colonias en las Cámaras Colegislatoras, extremo rechazado por el ministro de Ultramar, Manuel Seijas Lozano, aduciendo la inexistencia de tal representación en las restantes naciones coloniales, con la excepción de Portugal, lo que vendría explicado, según el ministro, por las diferencias existentes en todas partes entre las colonias y la metrópoli.<sup>28</sup>

Finalmente, en mayo de ese año, con motivo del debate al que daba lugar en el Congreso una iniciativa de la Revista Hispanoamericana similar a las precedentes, se concretaba la fórmula para que dicha representación tuviera lugar, proponiéndose, bien la inmediata elaboración por las Cortes de una ley electoral, con carácter de interinidad, bien, el establecimiento de las condiciones del sufragio, a través de un decreto del Gobierno.

Si bien ambas fórmulas revestían un carácter sustitutorio, como todo lo legislado en materia de Ultramar hasta esa fecha, respecto a la acción posterior de unas Cortes de las que formaran parte los representantes coloniales. Dicha petición fue igualmente rechazada, en sustitución de su compañero, por el ministro de Hacienda y ex ministro de Ultramar, Alejandro de Castro, que culpaba a la representación americana en las Cortes de Cádiz de la pérdida de las colonias.<sup>29</sup>

En realidad, el debate en torno a la admisión o no de representantes coloniales en las Cortes, se inscribía dentro de otro debate de mayor importancia coyuntural: el que enfrentaba a los partidarios de un mayor protagonismo del Legislativo frente al Ejecutivo en materia de elaboración de las disposiciones aplicadas en Ultramar.

En este contexto, la cerrada oposición del Gobierno moderado a la presencia de representantes coloniales en los Cuerpos Colegisladores se basaba en el hecho de que, privadas de tal representación, las Cortes carecían de la legitimidad que de otra forma hubieran podido invocar a la hora de reclamar una mayor participación en el gobierno de las colonias.

Este extremo no dejó de ser percibido por los partidarios de llevar a cabo ciertas reformas en materia colonial. De manera

que al retornar la Unión Liberal al poder en junio de 1865, los sectores de la misma favorables al reformismo colonial trataron de legitimar sus proyectos acudiendo al concurso de una comisión de notables coloniales.

En este sentido hay que interpretar el preámbulo del Real Decreto de 25 de noviembre de 1865, disponiendo la formación de una Junta Magna que, escuchando a los comisionados de Cuba y Puerto Rico, propusiera un proyecto de reforma del régimen político y administrativo colonial.<sup>30</sup>

La inexistencia de unos cauces formales para la obtención de un consenso con los sectores reformistas de la oligarquía colonial obligaba a recurrir a canales de comunicación alternativos, como era la negociación con una comisión representativa de las principales corporaciones y grupos de interés de la oligarquía colonial. Creando con ello el precedente de ulteriores problemas de legitimación y superposición de competencias, provocados por el recurso posterior a este tipo de comisiones en un contexto ya caracterizado por la presencia de representantes coloniales en el seno de los cuerpos colegisladores de la Nación.

Dicha fórmula distó de ser satisfactoria, tanto por la coyunturalidad de la misma, como por la menor fuerza de los intereses así representados, frente a la acción combinada de los diputados de las regiones españolas afectadas por una posible modificación del pacto colonial y las presiones del conserva-

durismo colonial, opuesto a la existencia de cualquier tipo de representación colonial de carácter electivo ante el Gobierno de Madrid.<sup>31</sup>

Por otra parte, el carácter abrumadoramente reformista de los comisionados elegidos en las Antillas, de los que solo dos de un total de veintidós se oponían a las reformas, quedó diluido por la designación directa por el Gobierno de una serie de funcionarios y personalidades con "experiencia" en materia colonial, quienes formarían parte de la Junta de Información en unión de los comisionados coloniales, lo que aseguraba al Gobierno un dictamen moderado por parte de este organismo.<sup>32</sup>

En este contexto, los sectores más templados del reformismo colonial llegaron a la conclusión de que solo la presencia de representantes antillanos en las Cortes posibilitaría una defensa eficaz de sus intereses. Con este objeto realizaron un último esfuerzo en junio de 1866, presentando una propuesta que planteaba directamente, por primera vez, la necesidad de otorgar a las colonias antillanas una representación en el Parlamento de la Nación.

Dicha propuesta, suscrita por gran número de hacendados de Cuba, fue congelada por el Congreso, pasando para su examen al Ministerio de Ultramar, el cual, a su vez, pospuso su estudio hasta que tuviera lugar el dictamen de la Junta de Información.<sup>33</sup>

El fracaso de la experiencia reformista colonial y la reacción desencadenada por el régimen moderado tras la crisis suscitada en junio de 1866, bloquearían el debate político acerca de la representación colonial en Cortes hasta la Revolución de Septiembre. Pese a lo cual, la prensa vinculada al reformismo colonial continuaría reivindicando tal representación a lo largo de 1867 y 1868, secundada por algunos órganos cercanos al carlismo.<sup>34</sup>

Entre octubre de 1868 y junio de 1869 tuvo lugar un período de intensas discusiones acerca del carácter que debía tener la estructura política y administrativa del nuevo régimen surgido de la Revolución de Septiembre. En el marco general de este debate volvió a plantearse la cuestión de la presencia de representantes de las colonias en los Cuerpos Legislativos de la Nación.

La primera manifestación favorable a la representación colonial en las Cortes Constituyentes que iban a ser convocadas fue efectuada el 15 de octubre por la Junta Central Revolucionaria de Madrid.<sup>35</sup>

Dicha declaración fue recogida por el Gobierno Provisional, el cual en su "Manifiesto a la Nación", hecho público el 25 de octubre, afirmaba, en relación a la política colonial que pensaba

desarrollar, que se harían extensivos a las colonias los avances políticos fruto de la Revolución.<sup>36</sup> Este extremo se concretaba más en la Circular dirigida a las autoridades coloniales por el ministro de Ultramar, Adelardo López de Ayala, el 28 del mismo mes. En dicho documento se aceptaba por fin la presencia de diputados antillanos en las Cortes de la Nación, si bien se difería la cuestión fundamental del procedimiento electoral, que se remitía a la elaboración de una ley electoral especial posteriormente.<sup>37</sup>

Paralelamente, desde principios de octubre, había tenido lugar la organización en Madrid de una Junta Cubana integrada predominantemente por hacendados. Con la constitución de dicha Junta los elementos moderados de la burguesía reformista criolla pretendían constituir un grupo de presión ante el Gobierno de la metrópoli que les permitiera influir en el nuevo diseño de la política colonial.

Dicho organismo tenía un carácter sustitutorio, en tanto no tuviera lugar la formalización de la representación de los intereses de este grupo ante el Gobierno metropolitano, a través de la presencia de los representantes del mismo en las Cortes.

Este extremo puede apreciarse perfectamente en la exposición presentada por la Junta de Hacendados al Gobierno Provisional el 5 de noviembre. En la misma, se pedía la supeditación de la

política del Gobierno en materia colonial a la presencia de diputados antillanos en las Cortes de la Nación. Dichos diputados serían elegidos a través de un sistema censitario centrado en el pago de una elevada contribución territorial, es decir, en la propiedad.<sup>38</sup>

Con ello, los representantes del sector dominante de la burguesía criolla pretendían convertir a la futura representación parlamentaria colonial en una plataforma de defensa de sus intereses, en unos momentos en los cuales se planteaba abiertamente la abolición de la esclavitud y, ligada a ésta, la cuestión del régimen político y administrativo de las colonias.

La aceptación por importantes sectores progresistas y demócratas del principio de la representación colonial en las Cortes condujo al Gobierno Provisional a aplicar su propia normativa electoral a las colonias antillanas, tras la convocatoria el 6 de diciembre de 1868 de elecciones a Cortes Constituyentes, de acuerdo a lo prometido en noviembre de ese mismo año.

Con este objetivo, reunidas las Cortes Constituyentes en febrero de 1869, se procedió a la formación de una Comisión Constitucional cuyo proyecto de Constitución fue discutido entre abril y mayo. En virtud del art.107 de dicho proyecto, que con posterioridad pasaría a ser el art.108 de la Constitución promulgada el 5 de junio, se establecía que las Cortes reformasen



el sistema de gobierno vigente en Cuba y Puerto Rico cuando tomaran asiento en las mismas los diputados de Cuba o Puerto Rico.<sup>39</sup>

Con ello quedaba sancionada constitucionalmente la participación de las colonias en el Legislativo de la metrópoli, si bien las elecciones solo llegarían a celebrarse en Puerto Rico, en tanto que la guerra colonial que se desarrollaba en Cuba determinaría la suspensión del proceso electoral en esta colonia.

En este sentido, anticipándose a la aprobación del mencionado precepto constitucional, un Decreto Ley de 14 de diciembre de 1868 había reconocido a Puerto Rico el derecho a enviar a las Cortes Constituyentes once diputados.<sup>40</sup> Representación posteriormente ampliada por un Decreto de 1 de abril de 1871 hasta quince diputados y cuatro senadores.<sup>41</sup>

La convicción del Gobierno Provisional respecto a la necesidad de aplicar a la isla algunas reformas a fin de impedir un estallido revolucionario similar al cubano, fundamentalmente el restablecimiento de la representación en Cortes, se impuso a la oposición conservadora a dichas medidas.<sup>42</sup> Máxime, cuando el nombramiento del reaccionario gobernador Sanz y la aprobación de una ley electoral sumamente restringida garantizaban a este grupo la hegemonía durante el proceso electoral.

Desde este momento, los representantes más conspicuos del

conservadurismo en Puerto Rico aceptaron participar en las Cortes metropolitanas para poder actuar en las mismas como un grupo de presión antireformista.<sup>43</sup>

Por el contrario, el peso de los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* en el caso de Cuba, magnificado a raíz de su protagonismo en la guerra colonial, determinó el sucesivo aplazamiento de las elecciones en esta colonia, que finalmente no llegarían a celebrarse durante el Sexenio.

Debido a la estrategia obstruccionista y dilatoria adoptada por los grupos interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial, frente al planteamiento de una serie de reformas sociales y jurídico-políticas en las Antillas, el debate relativo a la conveniencia o no de otorgar una representación a algunos territorios coloniales dentro de las Cámaras Legislativas metropolitanas se prolongaría hasta 1873. Pese a estar establecido constitucionalmente desde 1869 el principio de la representación colonial en las Cortes de la Nación y de llevarse éste a efecto en el caso de Puerto Rico.

La actitud del conservadurismo colonial frente a la presencia de representantes antillanos en las Cortes fue de calculada ambigüedad. Por una parte, algunos de los más significados líderes del mismo, como Manuel Calvo, figuraron entre los

firmantes del manifiesto de noviembre de 1868 de la Junta Cubana, presionando para obtener un modelo de sufragio lo más favorable posible al conservadurismo hispano-cubano.

Asimismo, la obtención de una representación parlamentaria para las colonias constituyó uno de los puntos del programa político enunciado en otoño de 1869 por un grupo de moderados cubanos, agrupados en torno al Conde de San Ignacio.<sup>44</sup>

Por otra parte, de forma paralela, dicho grupo, si bien aceptando formalmente el precepto constitucional relativo a la representación antillana en las Cortes del Reino, se opuso abiertamente en Cuba a la realización de elecciones en tanto no terminara el conflicto.

Esta actitud era justificada oficialmente aludiendo a las presuntas divisiones que la celebración de elecciones en la colonia podría provocar dentro del bloque españolista de la isla, en unos momentos en que era precisa la unidad de todos los elementos peninsulares para hacer frente a la insurrección.<sup>45</sup> En realidad dicha postura encubría una estrategia dilatoria, pues la ausencia de diputados cubanos permitía a los sectores del unionismo, adheridos a última hora al proceso revolucionario y que desde un primer momento adoptaron la representación de los intereses de este grupo en las Cortes, defender el aplazamiento de cualquier tipo de reforma en Cuba hasta la definitiva normalización de la situación de la isla. Aduciendo la inconveniencia

de realizar elecciones en la isla en tanto dicha pacificación no tuviera lugar y la imposibilidad de estudiar en las Cortes la aplicación de ningún tipo de reforma mientras los diputados elegidos por la colonia no estuviesen presentes.<sup>46</sup>

Este extremo se hace patente en el cambio de estrategia del bloque opuesto a las reformas coloniales, que tuvo lugar a partir de noviembre de 1870.

Como vimos, la llegada de los demócratas al Ministerio de Ultramar, en la persona de Manuel Becerra, supuso un impulso favorable a la adopción a corto plazo de una serie de reformas en materia colonial.

En un primer momento se trató de contar para las mismas con el concurso de diputados cubanos, a través de la celebración de elecciones en la isla, elecciones que se encontraban suspendidas desde septiembre de 1869. La cerrada oposición del grupo hispano-cubano y de la propia Administración periférica, que desarrollaron a lo largo de septiembre y octubre una exaltada campaña en contra de la celebración de elecciones en Cuba, determinó que el Gobierno renunciara a las mismas y decidiera presentar sus proyectos de reforma colonial sin la presencia de los diputados cubanos.<sup>47</sup>

Para ello le facultaba la trascendental modificación del art.107 del proyecto de Constitución que había tenido lugar

durante el proceso de discusión de la Carta Fundamental. En el curso de dicho debate, los diputados de Puerto Rico habían conseguido que se aceptase una enmienda, en función de la cual el artículo pasaba de exigir la concurrencia simultánea de los representantes de Cuba y Puerto Rico a la hora de reformar el sistema de gobierno y administración de dichas colonias, a establecer como suficiente la presencia de los representantes de una sola de estas colonias en las Cortes, para que éstas tuvieran la potestad de legislar en materia colonial.<sup>48</sup>

Ello determinó un cambio en la estrategia de los grupos partidarios del *statu quo* colonial que desde finales de noviembre desarrollaron una campaña de prensa exigiendo la celebración de elecciones en Cuba.<sup>49</sup>

Con ello, se proponía aplazar la realización de reformas hasta la próxima legislatura, dado la avanzado de la legislatura vigente y el hecho de que los diputados cubanos no podrían tomar posesión de sus cargos antes del fin de la misma. En efecto, el 30 de noviembre se presentaba la candidatura de Amadeo de Saboya al trono de España, la Asamblea Constituyente ponía fin a su existencia, posponiéndose la celebración de elecciones en Cuba hasta el inicio de la siguiente legislatura, dado que, como indicaba el nuevo ministro de Ultramar, Segismundo Moret, "Ni por el tiempo ni por los asuntos de que ya pudieran ocuparse tiene ya objeto alguno la venida de los diputados cubanos".<sup>50</sup>

Los grupos interesados en el mantenimiento del *statu quo* habían logrado su objetivo. De ahí que ante la convocatoria de elecciones para las Cortes Ordinarias que habían de reunirse el 3 de abril, estos sectores volvieran a mostrarse reacios al envío de diputados, logrando, a través de uno de sus instrumentos, el Consejo de Administración de la isla de Cuba, el aplazamiento *sine die* de las elecciones en la colonia.<sup>51</sup>

Para Pirala, la adopción de esta nueva estrategia radicaría en la inseguridad de los elementos más reaccionarios del grupo peninsular respecto a la obtención de la mayoría de los representantes de la colonia frente a la influencia que, sobre el sector electoralmente dominante de las clases medias, podrían llegar a tener los elementos progresistas y democráticos si fuesen apoyados por el Gobierno metropolitano.<sup>52</sup>

No obstante, sin desdeñar la explicación precedente, consideramos que la postura de este grupo respondería de nuevo a la actitud dilatoria, que condiciona directamente, a lo largo de todo el Sexenio, el debate acerca de la presencia de diputados de las Antillas en la metrópoli. Al respecto, no habría que olvidar que en el artículo adicional de la Ley Preparatoria para la abolición de la esclavitud, aprobado en julio de 1871, se remitía el compromiso del Gobierno relativo al fin definitivo de

la esclavitud a la presencia de los representantes cubanos en las Cortes de la Nación.<sup>53</sup> Por ello, el aplazamiento indefinido de la participación cubana en las Cámaras Legislativas metropolitanas paralizaba cualquier tipo de ulteriores decisiones relativas a la trascendental cuestión de la abolición.

Paralelamente, los sectores más reaccionarios de este grupo realizaban una campaña contra el principio mismo de la presencia de diputados coloniales en las Cortes de la Nación, interpretando el art.108 de la Constitución en el sentido de una declaración de intenciones hacia las colonias a muy largo plazo: "no para hoy, sino para cuando convenga, cosa que dilatándose para mejores tiempos se aceptaría como buena".<sup>54</sup>

Solo a partir del Convenio del Zanjón, que puso fin a una década de guerra colonial, se pondría en práctica el principio de representación de las colonias antillanas en las Cortes, que había sido recogido por el art.89 y el artículo transitorio del Título XIII de la Constitución de 1876.<sup>55</sup> De esta manera, el Real Decreto de 1 de marzo de 1878 concedía a Cuba representación en las Cortes de la próxima legislatura.<sup>56</sup>

De esta manera, se cerraba momentáneamente un debate que se remontaba a 1837, no sin que los sectores conservadores más integristas manifestaran por última vez su oposición a la extensión del régimen representativo a las colonias por más

matizado que éste fuese.<sup>57</sup>

### El caso de Filipinas.

Una cuestión colateral del problema planteado por la participación de representantes de las colonias en las Cámaras Legislativas metropolitanas hacía referencia a la posible extensión del modelo aplicado a las Antillas a Filipinas.

El Archipiélago Filipino, junto a sus dependencias de Carolinas, Palaos y Marianas, constituyó, desde un principio, un modelo colonial atípico dentro del marco genérico del colonialismo español. En las colonias antillanas la población indígena autóctona se había extinguido mucho antes del siglo XIX, ocupando su lugar una numerosa población criolla, producto de una secular emigración metropolitana, que coexistía con una mayoría negra, resultado de un modelo de explotación esclavista. Frente a lo anterior, en el caso de los territorios asiáticos, una exigua colonia metropolitana, integrada en su mayor parte por funcionarios y militares, controlaba a una vasta población indígena, escasamente aculturada. Las condiciones eran, pues, muy diferentes.

Pese a ello, el afán uniformador de los constituyentes de



Cádiz había concedido al archipiélago asiático representación en Cortes, ello permitió a la reducida colonia peninsular instalada en dicho archipiélago estar representada en las Cortes del Reino entre 1813 y 1814, así como entre 1820 y 1823, a resultas de la restauración de la Constitución de 1812. Perdiendo dicha representación en 1837 al igual que las restantes colonias como ya vimos en el capítulo precedente.

La exigua supraestructura peninsular radicada en Filipinas no planteó ninguna reivindicación relativa a la recuperación de su representación en Cortes, pues su misma supervivencia como grupo foráneo enquistado entre una masa de población autóctona no asimilada, unida al carácter funcional y transitorio de una gran parte de la misma, dependía de una estrecha supeditación a los dictados de una metrópoli que siempre confirió a los territorios asiáticos un carácter marginal, llegando a plantearse en varias ocasiones la venta de los mismos.<sup>58</sup>

A inicios de la década de los sesenta tuvo lugar un intento de reactivación de dichas colonias con el envío a las mismas de Patricio de la Escosura en calidad de Comisario Regio, a fin de que estudiara los mecanismos precisos para la implantación en los vastos archipiélagos asiáticos de una colonia de explotación similar a otros ejemplos contemporáneos.<sup>59</sup>

En las memorias presentadas por el político liberal con este motivo se remitía una hipotética representación en Cortes de este Archipiélago a la obtención de un mayor grado de desarrollo por parte del mismo, potenciándose, en cambio, una estructura administrativa de corte netamente autonómico.

Sin embargo, la Comisaría Regia era suprimida el 21 de septiembre de 1864, siendo sus trabajos archivados en el recientemente creado Ministerio de Ultramar.<sup>60</sup>

Solo durante el Sexenio volvería a plantearse la cuestión de la representación filipina en Cortes.

La oposición soterrada del lobby hispano-cubano a la representación colonial en Cortes y la ocupación de la cartera de Ultramar por un representante de los intereses de aquel, como Adelardo López de Ayala, determinaron un inicial distanciamiento del Ministerio respecto a la idea de otorgar una representación parlamentaria a las colonias asiáticas.

Este extremo puede confirmarse en el preámbulo al Real Decreto de 30 de enero de 1869 creando una Junta Especial de Reformas de la Administración y Gobierno de las Islas Filipi-

nas:

"(...) ni con el más exagerado criterio revolucionario pueda creerse con perfecta sinceridad, ni en la conveniencia de una representación directamente designada (...) ni en el otorgamiento de franquicias

políticas que son allí, por su naturaleza, exóticas.".<sup>61</sup>

Esta tesis fue rápidamente contestada por los partidarios de conceder algún tipo de representación parlamentaria a la colonia. Dichos sectores políticos, en representación del sector liberal radicado en la colonia, integrado tanto por peninsulares como por algunos criollos, no llegaban sin embargo a proponer una fórmula concreta. En este sentido, Labra planteó varias opciones que iban desde una representación parlamentaria basada en un sufragio más o menos restringido, al recurso puntual a comisiones coloniales de carácter electivo, a la hora de legislar sobre la reforma del régimen colonial filipino.<sup>62</sup>

La llegada de Manuel Becerra al Ministerio abrió nuevas perspectivas a los reformistas filipinos. En una Circular de 23 de julio de 1869, dirigida al Gobierno Superior Civil de Filipinas, el ministro se mostraba "partidario decidido de la libertad bajo todas sus manifestaciones, sociales, económicas y políticas; y deseoso de hacer extensivos sus beneficios á los dominios españoles de Ultramar".<sup>63</sup>

Con este motivo, en octubre de 1869 tenía lugar en Manila la creación de una Comisión de Reformas Administrativas, en la que algunos intelectuales vinculados al progresismo solicitaron la representación en Cortes, llegando a plantearse la conveniencia o no del sufragio universal.<sup>64</sup> Paralelamente, los elementos más significados de la sociedad colonial encontraron en la representación en Cortes la manera de defender sus intereses frente

a la presumible ofensiva de los elementos reformistas en la metrópoli.

En este contexto, al igual que los conservadores hispano-cubanos con motivo del manifiesto de noviembre de 1868, este grupo decidió hacer suya la propuesta reformista de representación en Cortes a fin de que, en caso de producirse, ésta tuviera lugar en los términos que convenían a dicho grupo.

Para ello consiguieron que la Comisión se decantara finalmente por solicitar una representación en Cortes de cinco miembros, sometida a un sistema electoral restringido de base rentística. Dicha petición fue enviada a Madrid con el apoyo del Gobernador General De la Gándara.

Paralelamente, Becerra suprimía la Junta Especial de Reformas creada en el seno del Ministerio por su predecesor, cuyas reuniones se encontraban suspendidas por la voluntad obstruccionista de los funcionarios del Ministerio integrantes de la misma, que aducían problemas de sobrecarga de trabajo para excusar la asistencia a sus sesiones.<sup>65</sup>

En su lugar se constituía en diciembre de 1869 una Comisión Consultiva de las reformas que deben introducirse en el régimen administrativo y económico de las islas, cuyo objeto era asesorar al Ministerio de Ultramar respecto a las innovaciones que habían de ser aplicadas a las Filipinas, en materia de organización política, administrativa y económica.<sup>66</sup>

A fin de evitar la dilación de sus trabajos, el nuevo ente dependiente del Ministerio era presidido por el propio ministro, estableciéndose en el art.4 del decreto precedente un plazo improrrogable de sesenta días para la culminación de los trabajos de dicha Comisión.

La supervisión directa del ministro hizo posible un mayor ritmo de trabajo dentro del nuevo organismo. El dictamen presentado finalmente por la mayoría de los integrantes de la Comisión se pronunciaba negativamente respecto a la representación en Cortes de la colonia asiática. No obstante, un voto particular, integrado por siete vocales de la misma, proponía asignar a los archipiélagos asiáticos una representación en Cortes de doce diputados, con un sentido menos restrictivo del sufragio que el contemplado en la propuesta de la Comisión de Manila.<sup>67</sup>

Sin embargo, el debate suscitado en las Cortes, en relación a la conveniencia o no de la presencia de diputados antillanos en las mismas, congelaría la cuestión. De esta manera, la petición enviada por la Comisión de Manila se remitiría al recién creado Consejo de Filipinas, que no informaría de la misma hasta 1876.<sup>68</sup> Entre tanto, la sublevación de las tropas indígenas en Cavite en 1872 provocaría un repliegue de las posiciones reformistas hacia Filipinas, que en lo sucesivo se limitarían al

campo económico, aplazándose indefinidamente la aplicación de cualquier reforma política de importancia.

Pese a las ocasionales declaraciones de diversos intelectuales filipinos y españoles a lo largo de la segunda mitad de los ochenta,<sup>69</sup> la cuestión de la representación filipina en Cortes no volvería a constituir objeto de un debate político propiamente dicho hasta 1891. En marzo de este año, con ocasión de la enmienda al Discurso de la Corona presentada por Manuel Pedregal, un grupo de diputados autonomistas planteó la extensión progresiva a Filipinas del régimen de doble representación que se pedía para las Antillas, es decir de una Cámara insular compatible con la representación simultánea del Archipiélago en las Cortes metropolitanas.<sup>49</sup>

Poco después, con motivo de la constitución del Partido Republicano Centralista y a iniciativa de Rafael de Labra, se incluía en el programa de este partido la reivindicación de la representación en Cortes de aquellas "comarcas del Archipiélago filipino, cuya cultura y cuyas condiciones lo permitan".<sup>71</sup>

Si bien sería el Marqués de Casa-Jiménez, quien, en el curso de un debate en el Senado en junio de 1895, plantearía directamente la necesidad de dicha representación, considerando que dicho Archipiélago estaba preparado para la misma.<sup>72</sup>

El estallido de un conflicto colonial en Filipinas en 1896, paralelamente al recrudecimiento de la Guerra de Cuba, paralizaría este incipiente debate. Solo la concesión del régimen autonómico a Cuba y Puerto Rico en noviembre de 1897, unida a la temporal pacificación del Archipiélago asiático, permitirían plantear de nuevo la cuestión, circunscribiendo dicha representación a algunas comarcas de Luzón o Visayas en función de su mayor grado de desarrollo.<sup>73</sup>

El comienzo de la guerra hispano-norteamericana y la rebelión de amplios sectores indígenas y mestizos de Filipinas impidieron que dicho proyecto llegara siquiera a plantearse, de forma que la representación de las colonias asiáticas en las Cortes metropolitanas no llegaría a restablecerse.

### El problema de la doble representación.

Otro aspecto del problema planteado por la representación de las colonias en las Cortes de la metrópoli sería el suscitado en julio de 1883, cuando, con ocasión de los debates relativos a la viabilidad del modelo colonial autonomista, se planteó la compatibilidad de la representación antillana en las Cortes con la existencia de una hipotética Cámara insular.

Esta cuestión se remontaba a los debates planteados con motivo de las deliberaciones de la Junta de Información convocada

por Cánovas en 1865. En el curso de los mismos, frente al dictamen presentado por la mayoría de los comisionados antillanos, José Antonio Saco y Calixto Bernal presentaron un voto particular, asociando la constitución de una cámara insular a la no representación de las colonias antillanas en las Cortes del Reino.<sup>74</sup>

Dicho voto se sustentaba en las siguientes razones: la lógica desatención de los asuntos coloniales por el Legislativo metropolitano, que para los comisionados cubanos hacía inútil la participación colonial en el mismo; la imposibilidad de la mayoría de los particulares de afrontar los gastos derivados de dicha representación, con el consiguiente peligro de que el cargo quedara vinculado en exclusiva a individuos de un alto nivel económico; y, fundamentalmente, la incompatibilidad existente entre las atribuciones de dichos diputados y las de la propia Cámara insular:

¿Bajo que carácter se presentarán en las Cortes los diputados ultramarinos? ¿Gozan de los mismos derechos y prerrogativas que los peninsulares? Pues ved aquí absorbida por ellos la potestad de las legislaturas provinciales. ¿No gozan de las mismas prerrogativas que los diputados peninsulares? Entonces tenemos que los diputados ultramarinos vienen con atribuciones tan menguadas, que ni pueden ocuparse de los asuntos de la Península, ni tampoco en los de Cuba y Puerto Rico, sino únicamente en los pocos que se les hayan preservado en la Constitución especial de las Antillas (...) A la verdad que tal representación en Cortes ni es digna de éstas ni



decorosa á las provincias de Ultramar...".<sup>75</sup>

La discusión de dicha cuestión en el marco de las Cortes estaría directamente determinada por la división de los autonomistas respecto a la misma y el subsiguiente intento de los partidos conservadores coloniales de instrumentalizar dichas diferencias.

La aglutinación de diferentes tendencias autonomistas en el seno del Partido Liberal Cubano determinaría la existencia en el mismo de un debate interno acerca de la necesidad o no de conservar la representación antillana en las Cortes de la Nación, una vez conseguido el objetivo de creación de una Cámara insular.

Los partidarios de establecer un modelo autonómico similar al concedido por Gran Bretaña a Canadá se acercaban más a la antigua tesis de Saco, centrada en la incompatibilidad entre la representación de las colonias en Cortes y la existencia de una Asamblea autónoma colonial. En tanto que la postura adoptada en la metrópoli por la mayoría de los diputados y senadores del partido sostenía la necesidad de conservar la representación en Cortes, si bien sin definir claramente el nivel de atribuciones de los futuros representantes en los Cuerpos Colegisladores.

Esta postura obedecía no solo a razones de estrategia, derivadas de la instrumentalización de dicha presencia como garantía ante eventuales tentaciones separatistas, sino también al desarrollo dentro de este grupo de modelos autonómicos pro-

pios, influidos, lógicamente, por la política colonial precedente.

En este contexto, la cuestión hubo de ser declarada libre dentro del partido.<sup>76</sup> La división en torno a esta cuestión daría lugar a intensos debates y sería aprovechada por el bloque antireformista para destacar la falta de un programa coherente por sus adversarios.

En este sentido, en julio de 1883, con motivo de un discurso de Portuondo en Santiago de Cuba, en el que éste se había mostrado personalmente contrario a la existencia de una participación de las colonias en el Parlamento una vez hubiera sido obtenida la Cámara insular, la Unión Constitucional aprovechaba para atacar a los autonomistas. Los portavoces de dicho partido tildaban de inconsecuentes a los autonomistas y se mostraban de acuerdo respecto a la incompatibilidad que la creación de una Cámara insular plantearía entre el derecho de los representantes antillanos a intervenir en los asuntos de la metrópoli y la imposibilidad de que los diputados electos por la Península, pudieran hacer lo propio respecto a los asuntos de las colonias, por ser competencia exclusiva de dicha Cámara insular.<sup>77</sup>

Las referencias en ese sentido, constituirían, en numerosas ocasiones a lo largo de la década de los ochenta, un argumento

para que los diputados de la Unión Constitucional defendieran el carácter separatista que inevitablemente tendría la creación de un Legislativo colonial. Ante las protestas de la mayoría de los representantes autonomistas, favorable a la doble representación colonial.

Este debate remitiría a partir de 1888, momento a partir del cual los autonomistas van a poder invocar el modelo colonial aplicado por Francia en Guadalupe y Martinica como ejemplo de la viabilidad de una doble representación colonial.<sup>78</sup> Pese a lo cual, los partidarios del *statu quo* colonial siguieron recurriendo periódicamente a argumentos centrados en la hipotética deslegitimización en la que incurriría la representación colonial en Cortes como consecuencia necesaria de la constitución de una cámara insular. Como sucedió en junio de 1893, con motivo de la discusión del proyecto de reforma colonial de Maura.<sup>79</sup>

#### Los mecanismos de representatividad colonial alternativos al modelo establecido en el sistema político.

Una última cuestión marginal derivada del debate acerca de la participación de representantes de las colonias en las Cortes de la Nación, fue la provocada por el recurso a comisiones de

notables o corporaciones coloniales, a la hora de diseñar determinadas medidas de carácter político o económico aplicables a las colonias.

Ello provocó lógicamente problemas de legitimación y superposición de competencias, derivados de la preexistencia de unos cauces formales dentro del procedimiento legislativo del sistema político.

Este debate se inició con anterioridad a la restauración de la representación parlamentaria de las colonias, con motivo de la constitución de la Junta de Información a raíz del Decreto de 25 de noviembre de 1865.

Como vimos en el capítulo tercero, dicha Junta se constituyó con el objeto de determinar cuáles debían ser los principios y bases sobre los que se sustentarían las leyes especiales prescritas en el art.80 de la Constitución. Ello chocaba con las competencias de los Cuerpos Colegisladores cuyo teórico ámbito de acción se extendía a todo el Estado, incluidas las colonias.

Ahora bien, el hecho de que estos territorios no estuvieran representados en el Legislativo restaba legitimidad al mismo para legislar sobre la trascendental reforma del marco colonial. Problema que se puso de relieve con motivo del debate suscitado paralelamente, relativo al deslindamiento de atribuciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de legislación colonial.

Este extremo, unido a la búsqueda de un consenso con los elementos reformistas de la oligarquía colonial, obligaba a los sectores del Gobierno favorables a la realización de determinadas transformaciones en el régimen existente en las Antillas a recurrir a canales de comunicación alternativos, a la hora de llegar a acuerdos con los sectores reformistas coloniales.

El mecanismo empleado fue la negociación con una comisión representativa de las principales corporaciones y grupos de la oligarquía colonial, como único medio de conocer "los intereses palpitantes de aquel país".

En este contexto, en tanto los elementos partidarios del *statu quo* colonial trataban de restar validez a los trabajos de dicha Junta, aduciendo usurpación de funciones respecto a las competencias propias del Legislativo, los sectores del unionismo favorables al reformismo colonial, mantuvieron la conveniencia de la misma como solución transitoria, en tanto no se resolviese el problema suscitado por la participación de representantes de las colonias en las propias Cortes.<sup>80</sup>

La cuestión se reactivaría entre 1883 y 1884, con motivo de la fuerte crisis agrícola y financiera que afectó a Cuba. En este contexto, a iniciativa del Círculo de Hacendados de esta colonia, se produjo una convergencia entre los diversos sectores productivos afectados por la crisis, a resultas de la cual se

redactó un primer proyecto del programa de lo que posteriormente sería denominado "el Movimiento Económico".

El aspecto que nos interesa de dicho programa hacía referencia al planteamiento directo al Gobierno de una serie de reformas económicas, pero también políticas y administrativas, por parte de diversas juntas de productores de la isla reunidas al efecto.<sup>81</sup> Este planteamiento suponía la deslegitimación de la mayoría constitucional de los representantes de la colonia en las Cortes, a la que se negaba, implícitamente, el carácter de portavoz de los intereses del país, máxime cuando el Movimiento Económico estaba integrado y dirigido por numerosos miembros de base de la propia Unión Constitucional.<sup>82</sup>

Sin embargo, el intento de unificar los intereses de los distintos sectores económicos de la colonia a través de la convocatoria de una Junta Magna, en la que estuvieran representados todos los sectores afectados, fracasó finalmente en marzo de 1884, ante las presiones de los diputados constitucionales y del aparato del partido.<sup>83</sup>

Pese a ello, la idea de crear un organismo representativo de los diferentes grupos de intereses económicos de la colonia que negociase directamente con el Gobierno de la metrópoli permaneció latente. De manera que en abril de 1887, el Círculo de Hacendados resucitaba los proyectos de 1884, planteando direc-

tamente al gobierno en un informe todo un plan de reformas político-administrativas y económicas, "con el único objeto de que las clases productoras, los que pagan y sufren, los que callan y sostienen las cargas públicas, tomaran de una vez para siempre la dirección activa de sus legítimos intereses".<sup>84</sup> Sosteniendo sus proyectos a través de una campaña de telegramas dirigidos al Gobierno.

Dicha idea se sustentaba sobre la práctica del derecho de petición, reconocido a las corporaciones por el sistema político de la época, si bien el carácter global y programático de las medidas planteadas sobrepasaba ampliamente los límites de aquél, sobreponiéndose al papel asignado por la Constitución a los representantes en Cortes de las mismas.

El punto álgido de este tipo de movimientos tuvo lugar a lo largo de 1890 y 1891 con motivo de la campaña llevada a cabo contra la Ley de Relaciones Comerciales.

La amplitud alcanzada en esta ocasión por el mismo llevaría al ministro de Ultramar, Antonio María Fabié, a autorizar a los diversos órganos de los grupos de intereses económicos existentes en la colonia para presentar informes explicativos de sus pretensiones.<sup>85</sup>

Esta medida, quizá tendente a dividir el movimiento mediante su fragmentación, tuvo el efecto contrario, acelerando el proceso de concertación de intereses entre los diferentes

grupos económicos de la colonia, en torno a lo que, en un primer momento, sería denominado Liga Arancelaria, siendo más tarde conocido genéricamente como Movimiento Económico.

Todo este proceso desembocó en la convocatoria por el Gobierno de una nueva Junta de Información, integrada por comisionados de la totalidad de los sectores productivos cubanos, que desarrolló su actividad en Madrid entre noviembre de 1890 y enero de 1891.<sup>86</sup>

Esta medida dio lugar a una reactivación del debate en Cortes sobre la legitimidad del recurso a este tipo de comisiones, en función del conflicto de superposición de competencias que planteaba respecto al papel de los legítimos representantes de la colonia en las Cortes, pese a que las tareas de la Junta se desarrollaron en su mayor parte mientras las Cortes estaban cerradas.

Una vez abiertas las Cámaras Legislativas, la oposición liberal, espoleada por los grupos económicos peninsulares interesados en el mantenimiento del "pacto colonial", arremetió contra la convocatoria de dicha Información, aduciendo la superposición de competencias que suponía respecto a las funciones de los parlamentarios coloniales, así como cuestionando la legitimidad de dicha Junta para obtener la derogación de leyes votadas por las Cortes, en referencia a la suspensión de la



publicación de la Ley de Aranceles por el Gabinete conservador en virtud de las recomendaciones de dicha Junta.<sup>87</sup>

La posición oportunista del Partido Liberal era sintetizada, en un discurso pronunciado en junio de 1891 por el antiguo subsecretario de Ultramar Tirso Rodrigáñez, en los siguientes términos:

"Después de eso se le ocurrió una desdichada idea, que ya no era novedad, que era una triste y peligrosísima repetición: la de convocar aquí a unos comisionados, sobre los cuales hemos sostenido aquí por medio de preguntas un debate, para saber de labios de su S.S. el carácter y alcance de las aludidas conferencias y de la representación de los citados comisionados (...) hora es ya de que el señor Ministro de Ultramar diga que es ministro de la Nación española entera, y que no admite de ninguno de los territorios ni regiones que forman la Nación, embajadores que vengan a tratar con S.S. de poder a poder; hora es de que S.S. declare, como lo exige la dignidad de las Cortes españolas, que esos comisionados no vinieron aquí con otro derecho que con el derecho de petición, que concede la Constitución a todos los españoles; y hora es ya, por fin, de que sepamos si las leyes que nosotros hacemos y que S.M. sanciona, son leyes del Reino entero, sin que pueda haber Junta, representación, ni Comisión alguna que pueda empujar al Ministro a derogarlas (...) Decidme ahora, Sres. Diputados de las provincias antillanas, qué sois y qué representáis en las Cámaras españolas.".<sup>88</sup>

Por su parte, la mayoría de los representantes autonomistas sostuvieron una postura ambigua.

Por un lado, defendían la legitimidad de los comisionados, que venía a poner de relieve la distorsión que, respecto a la representatividad real de los partidos coloniales, provocaba el mecanismo electoral existente en las Antillas. Máxime cuando el autonomismo cubano se encontraba retraído como protesta por la nueva ley electoral. En este sentido, el Marqués de Muros, en una sesión del Senado celebrada en abril de 1891, se manifestaba favorable a esta medida.<sup>69</sup>

Pero, en tanto defendían lo anterior, criticaban el procedimiento que se había seguido en la convocatoria de la Junta, en el que veían una suplantación inadmisible de las competencias asignadas a las Cortes por la Constitución. Al respecto, uno de los principales líderes del Partido Autonomista Cubano en las Cortes españolas, Bernardo Portuondo, comisionado él mismo por la Cámara de Comercio de La Habana, definía en el Senado a la Junta, como integrada por "los que yo estimo como la más pura y genuina representación de los intereses de Cuba". Si bien, matizando que dicho papel correspondía a la Junta, en tanto "no se pudiera contar con el concurso de las Cortes por no estar abiertas", entendiendo por tanto las actividades de la Junta como incompatibles con el normal funcionamiento del Legislativo.<sup>70</sup>

En esta misma línea incidía Rafael Labra, para quien los comisionados deberían haber acudido al seno de la Comisión General formada en las Cortes para el estudio de los tratados de

comercio, mezclándose con los delegados de corporaciones económicas del resto del país en busca de apoyos puntuales.

De manera que, aceptando la legitimidad de la consulta a los grupos y corporaciones económicos coloniales, rechazaba el procedimiento que se había seguido, marginando a los legítimos representantes coloniales en Cortes del proceso de negociación.

Con ello, Labra sostenía la existencia de un conflicto de competencias entre las actividades desarrolladas por la Junta y la propia existencia de representantes coloniales en las Cortes. Conflicto que hacía ilegítimo el proceso seguido, máxime, cuando en la formación de dicha Junta se había prescindido del concurso de las corporaciones económicas de Puerto Rico:

"Esto no puede hacerse, porque no puede darse a una Comisión, por respetable que sea, la representación de un país cuando hay una representación política, porque no puede admitirse de ninguna suerte una representación de una localidad apartada y separada de todas las demás localidades".<sup>91</sup>

Por su parte, en el seno de la mayoría conservadora también se alzaron numerosas críticas relativas al recurso a este tipo de comisiones.

La oposición en bloque de los representantes de la Unión Constitucional y del Partido Incondicional de Puerto Rico obligó al ministro a rectificar sus declaraciones iniciales, en torno al carácter oficial conferido a la Comisión, explicando el recurso a la misma en términos relativos a la atención debida por

el Gobierno a la expresión del derecho de petición concedido por la Constitución a corporaciones y particulares.<sup>92</sup>

En la misma línea, se fueron desmarcando de la polémica aquellos diputados y senadores del Partido Liberal que habían contraído el compromiso de exponer y defender las demandas de los comisionados coloniales en cortes. Compromiso al que aludían en función de su mera receptividad ante el ejercicio del legítimo derecho de petición.<sup>93</sup>

La definición del debate en el sentido de remitir a las Cortes para su resolución los proyectos elaborados por la Junta hizo fracasar el intento realizado por las corporaciones económicas cubanas de crear una vía directa de comunicación con el Gobierno metropolitano.

En este contexto, los principales órganos de los grupos económicos cubanos diseñaron un proyecto político centrado en torno a la conversión de los comisionados en representantes coloniales ante las Cámaras Colegislativas de la Nación, con motivo de las elecciones de febrero de 1891. Procediendo a la presentación de sus propios candidatos frente a los de los partidos políticos tradicionales.<sup>94</sup>

Con ello quedaba definitivamente cerrado este debate, constituyendo en adelante las Cortes el único instrumento a

través del cual canalizarían sus demandas los grupos de intereses coloniales.<sup>95</sup>

Si bien, con ocasión de los debates de 1893 relativos a la discusión del proyecto de reforma colonial de Maura, el Gobierno trató de afrontar la oposición en bloque de los representantes de la Unión Constitucional, aludiendo de nuevo a la escasa representatividad de aquellos respecto a la realidad política de la colonia. Para lo cual se valió de una campaña de adhesiones por parte de las corporaciones económicas que anteriormente habían constituido el Movimiento Económico.<sup>96</sup>

No obstante, el paralelo encuadramiento de estas fuerzas dentro del Partido Reformista, junto a los restos de la disidencia izquierdista de la Unión Constitucional, supuso una nueva canalización dentro de los cauces instituidos por el sistema político, de las demandas de aquellas fuerzas que, no sintiéndose suficientemente representadas dentro de aquel, hubieran podido llegar a constituir opciones alternativas que privaran de contenido a la representación colonial en Cortes.

## 2 LA PUGNA ENTRE EL EJECUTIVO Y LOS CUERPOS COLEGISLADORES EN MATERIA DE LEGISLACIÓN COLONIAL.

Una de las cuestiones más relevantes para poder comprender determinados aspectos de las políticas coloniales desarrolladas por España a lo largo del siglo XIX, hace referencia a las formas externas revestidas por el proceso de toma de decisiones en esta materia.

En este sentido hay que destacar que si el sistema de adopción de las decisiones políticas, dentro del régimen liberal implantado desde 1836, respetó en términos generales los aspectos formales del funcionamiento parlamentario, este extremo no se cumplió en el caso de la legislación colonial.

La marginación de las Cortes en relación con dicho proceso durante una gran parte del período, unida al carácter sumamente limitado de su actuación a partir de 1876, determinaron que la legislación colonial, salvo durante el breve paréntesis que se extiende entre 1868 y 1874, no fuera objeto de discusión, aprobación o control suficientes por parte de las Cámaras Legislativas de la Nación. Ello originó un prolongado debate entre quienes defendían la extensión de la práctica parlamentaria a este ámbito y aquellos políticos metropolitanos, que representaban al bloque favorecido por el *statu quo* colonial, que veía

en dicha excepción uno de los pilares del poder autónomo del que gozaba en los ámbitos coloniales.

### El Ejecutivo y el monopolio de la legislación colonial (1837-1868).

La ambigüedad reflejada por el artículo segundo adicional de la Constitución de 1837, reproducida en el art.80 de la Constitución de 1845, en lo relativo al carácter de las futuras leyes especiales coloniales, permitió la arrogación en exclusiva por parte del Ejecutivo, de la potestad de legislar para las colonias, marginando de esta función a los propios Cuerpos Colegisladores. Máxime, cuando la dinámica del régimen parlamentario español del período, se caracterizó por un creciente ejercicio por parte del Ejecutivo de la facultad legislativa, asignada constitucionalmente a las Cortes con la Corona.<sup>97</sup>

Así sucedió en materia de legislación colonial hasta 1865, momento en el que, a raíz del movimiento de reforma colonial propiciado por determinados sectores del unionismo, tendrá lugar el planteamiento de un debate en torno al sentido del art.80, a partir del cual, los sectores reformistas van a reivindicar una participación activa de las Cortes a la hora de legislar para las colonias.

Dicho debate se inició en marzo de 1865 con la presentación por el senador Arango de una proposición no de ley, con el objeto de abrir una información parlamentaria sobre el sentido del art.80 de la Constitución del Estado, en uso de las atribuciones concedidas por el art.57 del Reglamento del Senado.<sup>98</sup> Con ello, el senador cubano pretendía establecer un precedente que pudiera ser invocado posteriormente a la hora de reivindicar la intervención del Parlamento en materia de legislación colonial. Extremo perfectamente percibido por el ministro de Ultramar, Manuel Seijas Lozano, quien desechó la propuesta, alegando que, precisamente, el mencionado precepto constitucional excluía implícitamente la legislación colonial de la competencia de las Cámaras.<sup>99</sup>

Ello daba lugar un mes más tarde al planteamiento de la cuestión en el Congreso. Donde el ministro de Hacienda, Alejandro de Castro, remitía la reforma del régimen jurídico-político colonial a la clarificación del carácter de las leyes especiales contempladas en el texto constitucional, alegando una posible doble interpretación del precepto constitucional: legislación especial como *corpus* de decretos emitidos por el Gobierno; o, por el contrario, legislación especial entendida como conjunto de normas votadas por los Cuerpos Colegisladores y sancionadas por la Corona.

Ahora bien, bajo esta delimitación de la posible doble



responsabilidad del Ejecutivo y las Cortes a la hora de legislar para Ultramar, los sectores más radicales del moderantismo, ahora en el poder, sostenían la tesis de que el mandato constitucional en materia de legislación colonial, derivado de la redacción del segundo artículo adicional a la Constitución de 1837, se había respetado a lo largo de todo el período precedente.

Dicha tesis atribuía implícitamente al conjunto de decretos relativos a las colonias emitidos por el Ejecutivo, el carácter de *corpus* de legislación colonial contemplado en la normativa constitucional. Paralelamente adoptaba un carácter que transcendía una mera interpretación partidista al tomar como referente de la misma a la propia *praxis* colonial de los gobiernos progresistas que se habían sucedido hasta 1844.

El papel asignado a la Representación Nacional por este planteamiento se limitaba al conocimiento y fiscalización de la acción del Ejecutivo en materia colonial, quedando por completo fuera de sus atribuciones la elaboración de disposiciones para Ultramar, competencia exclusiva del Ejecutivo.<sup>100</sup>

Esta interpretación no era compartida por los sectores unionistas, favorables a un mayor protagonismo de las Cámaras Legislativas en este punto, que interpretaban el precepto constitucional relativo al futuro planteamiento de leyes especiales para las colonias, entendiendo dichas leyes *strictu sensu*, es decir, como aquellos acuerdos emanados de los Cuerpos

Colegisladores y sancionados por la Corona. Teniendo la acción del Ejecutivo en este punto, un carácter provisional.<sup>101</sup>

Sobre la base de dicha interpretación estos sectores van a plantear la competencia de las Cámaras para examinar y aprobar los presupuestos coloniales. Enlazando con un antiguo debate relativo a la participación de las Cortes en este punto.

La no intervención de las Cortes en la matización y aprobación de los presupuestos coloniales desde 1837, constituía uno de los más claros exponentes de la inhibición de las mismas en materias de índole colonial. Extremo solo roto entre 1855 y 1856, cuando, a consecuencia de haberse establecido así en la Ley de Presupuestos, los presupuestos de Ultramar habían sido llevados a las Cortes para su discusión y aprobación, siendo remitidos para su examen a una Comisión Especial de Presupuestos formada en febrero de 1856.<sup>102</sup> No obstante, la subsiguiente disolución de las Cortes impediría el cumplimiento de dicha disposición.

La cuestión volvería a plantearse a comienzos de la década de los sesenta, recuperando los Cuerpos legislativos cierta participación en este sentido a raíz de una Real Orden de 30 de junio de 1863, en función de la cual se disponía que dichos presupuestos fueran enviados para su examen a una comisión de diputados y senadores, que, a su vez, sometería su dictamen a la

discusión de las Cámaras.<sup>103</sup>

Dicha propuesta, que pretendía establecer una fórmula transaccional que solventara el conflicto de competencias planteado entre el Ejecutivo y las Cortes en materia de presupuestos coloniales, no llegaría a prosperar debido a la oposición que suscitó en el seno de las propias Cortes, por entender que dicha fórmula era insuficiente.<sup>104</sup>

A mediados de 1865, como consecuencia directa del desarrollo del debate relativo al papel desempeñado por el Ejecutivo y las Cámaras de la Nación en la elaboración de la legislación dirigida hacia los ámbitos coloniales, se reactivaría la cuestión de la competencia de las Cortes en materia de aprobación de los presupuestos coloniales. Consiguiendo los sectores favorables a dicha participación, una fórmula de consenso dentro de la Comisión General de Presupuestos del Congreso. Solución que sería recogida por el preámbulo del informe de la Comisión, referido a las secciones de Estado y Ultramar de los Presupuestos Generales del Estado.<sup>105</sup>

En dicho informe, se recogían las aspiraciones de los diputados favorables a someter los presupuestos ultramarinos al control de las Cortes, si bien de forma ambigua y remitiendo la resolución de dicha cuestión "para los años sucesivos".<sup>106</sup>

La recomendación expresada por la Comisión al Gobierno, en

un sentido favorable al control de las Cortes, determinó la presentación en el Congreso de varias proposiciones dirigidas a que dichos presupuestos fueran remitidos a las Cortes para su aprobación. Los promotores de las mismas eran un grupo de diputados unionistas, entre los que se encontraban antiguos funcionarios de la Administración central en materia colonial, como Augusto Ulloa o Antonio María Fabié.<sup>107</sup>

Dicho debate venía a coincidir en el tiempo, con el planteamiento de esta cuestión en el seno de los Estados Generales de los Países Bajos, resuelta en un sentido dilatorio.<sup>108</sup> Este ejemplo, unido a la inexistencia a mediados de la década de los sesenta de mecanismos de control parlamentario sobre los presupuestos coloniales en ninguna de las grandes potencias coloniales, con la única excepción de Portugal, fue utilizado por el Gobierno para rechazar cualquier participación parlamentaria en materia presupuestaria ultramarina.<sup>109</sup>

La llegada al poder de los sectores unionistas que habían sostenido el principio del protagonismo de las Cortes en materia de legislación ultramarina, decantaba momentáneamente el debate en este sentido.

De esta manera, el nuevo ministro de Ultramar, Antonio Cánovas, declaraba en marzo de 1866, que el desarrollo del precepto

constitucional referente a las leyes especiales era competencia exclusiva de "los Cuerpos colegisladores y la Corona", rechazando implícitamente la tesis moderada, relativa a la identificación del conjunto de decretos en materia colonial emitidos por el Ejecutivo desde 1837 con las leyes especiales establecidas en el Texto Constitucional.<sup>110</sup>

Sin embargo, el Gobierno O'Donnell no pudo llevar a cabo sus propósitos en este punto. Por el contrario, el fracaso de la experiencia reformista de 1865/66 y el progresivo reduccionismo de la base de consenso del régimen isabelino a los sectores más reaccionarios del sistema político, llevaron a los Gobiernos moderados que se sucedieron desde 1867 a un planteamiento más radical de la cuestión.

De esta manera, por una parte, los elementos partidarios del mantenimiento a ultranza del *statu quo* colonial van a interpretar el sentido de las leyes especiales como la vuelta a la antigua legislación de Indias, a la que exaltaban en su calidad de legislación hecha *a posteriori*. Esta tesis, extremadamente reaccionaria, suponía la reivindicación de la aplicación del ordenamiento derivado del Antiguo Régimen en las colonias.<sup>111</sup>

La fuerte campaña realizada en apoyo de su postura por los detentadores de la tesis anterior y la ausencia de contrapesos

importantes a la misma, a consecuencia del retraimiento y proscripción de la mayoría de los restantes grupos políticos, determinaría un nuevo planteamiento de la cuestión por los sectores dominantes del moderantismo, que habían defendido en 1865 el protagonismo del Ejecutivo en la emisión de la legislación colonial.

Estos sectores van a sostener ahora una nueva doble interpretación del carácter de las leyes especiales: en términos relativos, bien a la vigencia del ordenamiento legislativo anterior a 1837, bien a la emisión de un *corpus* legislativo nuevo, cuyo desarrollo correspondería en exclusiva al Ejecutivo. Justificando esta última actitud, tanto por la ausencia de legitimidad de los Cuerpos Colegisladores para emitir disposiciones relativas a las colonias, al no tener éstas representantes en Cortes, como por el hecho de estar las colonias excluidas del ámbito de observancia de la Constitución del Reino, a consecuencia de lo cual las competencias legislativas, reguladas en virtud del régimen preconstitucional, corresponderían en exclusiva a la Corona.

Con ello, dichos sectores supeditaban a una futura e hipotética aplicación del régimen constitucional a los ámbitos coloniales la definición de la cuestión en sentido favorable a la participación de las Cortes.<sup>112</sup>

### La aceptación del protagonismo de las Cortes en materia de legislación ultramarina (1868-1873).

El debate relativo a la participación de las Cortes en el proceso de emisión de la legislación privativa de Ultramar quedó resuelto en sentido progresista durante el Sexenio. Período a lo largo del cual el Legislativo compartió con el Ejecutivo la potestad en materia legislativa colonial.

Como hemos visto, la ausencia de representantes cubanos fue aprovechada por los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo*, para intentar bloquear la legislación reformista dirigida a esta colonia, aduciendo la incompetencia de las Cortes para entender en esta materia, en tanto no tuviera lugar la llegada de los representantes de dicha colonia, condicionada, a su vez, al fin de la guerra.<sup>113</sup>

Ello dio lugar al planteamiento desde sectores demócratas de la capacidad de las Cortes para entender en asuntos de legislación colonial, incluso sin la presencia de representantes de las colonias, aduciendo para ello una discutible inclusión de los ámbitos coloniales dentro de los límites de la Nación-Estado y su subsiguiente dependencia de las Cámaras Colegislativas, en virtud del carácter detentado por las mismas de representación genuina de toda la Nación.<sup>114</sup>

Consecuencia del nuevo papel asignado a las Cortes, en virtud de la interpretación dada a los arts.108 y 109 de la Constitución de 1869 que venían a reproducir el ordenamiento en materia colonial dispuesto por las Constituciones precedentes, fue la participación activa de las Cámaras en la elaboración de disposiciones relativas a las colonias. Tanto a partir de la propia producción legislativa de iniciativa parlamentaria, como, en mayor medida, a partir de la discusión, modificación y aprobación de los principales proyectos de ley en materia colonial, elaborados por el Ejecutivo y presentados a las Cortes para su aprobación.

Ello respondía a una interpretación en sentido literal del carácter de las leyes especiales preceptuadas por la Constitución, es decir, entendiendo aquéllas como el conjunto de normas sancionadas por las Cortes con el Rey.

Si bien el Ejecutivo conservó la capacidad de legislar a través de decretos en materia de legislación colonial, con carácter excepcional y dando cuenta posteriormente a las Cortes si se trataba de cuestiones no puramente administrativas, no hizo un uso abusivo de dicha potestad durante el Sexenio, excepto durante la presidencia por Castelar de la I República y a lo largo del período de excepcionalidad constitucional del régimen de Serrano.<sup>115</sup>



El nuevo protagonismo adquirido por los Cuerpos Colegisla-  
dores en materia de legislación colonial, tuvo una expresión  
fundamental en el ejercicio del control parlamentario sobre los  
presupuestos coloniales, derivado del cumplimiento del art.26 del  
Decreto de 12 de septiembre de 1870. Norma, por consiguiente,  
expedida por el propio Ejecutivo, en función de la cual se  
establecía la obligatoriedad de someter los proyectos de  
presupuestos coloniales a la discusión, modificación y aprobación  
de las Cortes.<sup>116</sup> Si bien, paralelamente, se establecían una serie  
de mecanismos tendentes a diluir bajo distintas formas el control  
parlamentario sobre los presupuestos, extremo analizado en el  
capítulo referido a la dinámica presupuestaria del Ministerio de  
Ultramar.<sup>117</sup>

#### La competencia limitada de las Cortes en materia de legislación ultramarina (1875-1898).

El advenimiento de la Restauración, suponía una reactivación  
del debate derivado de la participación de los Cuerpos Cole-  
gisladores en la elaboración de disposiciones relativas a las  
colonias.

Curiosamente, serían políticos procedentes en su mayoría de  
aquellos sectores del unionismo que habían propugnado el  
protagonismo de las Cortes en esta cuestión entre 1865 y 1868,

quienes sostendrán la postura contraria entre 1876 y 1877.<sup>118</sup> De manera que, sin llegar a negar la facultad detentada en principio por las Cortes para intervenir en los asuntos de Ultramar, van a defender el principio de autonomía de la legislación en materia colonial emitida por el Ejecutivo, respecto del control parlamentario.

Con este fin, dichos sectores del unionismo pondrían en duda que una interpretación correcta de las leyes especiales destinadas a Ultramar excluyera de tal carácter a cualesquiera disposiciones que no fueran aprobadas por las Cortes y sancionadas por la Corona. Al tiempo que remitían una posible participación de las Cortes en materia de legislación colonial, a la futura elaboración de leyes especiales, pospuesta hasta la llegada de representantes coloniales. Correspondiendo, entre tanto, al Ejecutivo la facultad de legislar para Ultramar.<sup>119</sup>

En coherencia con los argumentos precedentes, el ministro de Ultramar condicionaba la discusión de los presupuestos coloniales por las Cortes a un acuerdo previo del Consejo de Ministros.<sup>120</sup>

Dicho acuerdo debió producirse en sentido negativo, pues los presupuestos correspondientes al ejercicio 1876/77 no serían presentados finalmente a las Cortes para su aprobación,<sup>121</sup> en tanto que los créditos extraordinarios y supletorios, que matiza-

ban decisivamente a los mismos, fueron sometidos únicamente al dictamen del Consejo de Estado, excluyéndose asimismo a las Cámaras de su discusión.<sup>122</sup>

La marginación de los Cuerpos Colegisladores frente al Ejecutivo en materia de legislación ultramarina, se acentuó además por el frecuente recurso que los gobernadores coloniales hicieron a lo largo de este período a la prerrogativa de legislar provisionalmente para las colonias a través de decretos u órdenes, refrendados o desautorizados *a posteriori* por el Gobierno Central.<sup>123</sup>

La llegada de los representantes coloniales, como consecuencia del final de la Guerra de los Diez Años, supuso una mayor actividad de las Cuerpos Colegisladores en materia de legislación colonial. Si bien, más que a la emisión directa de normas dirigidas hacia las colonias, el papel de las Cortes se centraría en la fiscalización de la acción del Ejecutivo en este punto.

Ahora bien, por una parte, dicha función sería desempeñada casi con exclusividad por el Congreso, quedando la acción del Senado relegada a un mero refrendo de aquélla, en especial en lo referente a la crucial cuestión de los presupuestos coloniales.<sup>124</sup> No recurriéndose, salvo en algún caso excepcional, al mecanismo instituido para decidir las discrepancias entre ambos Cuerpos en

esta materia, a través del nombramiento de una Comisión Mixta.<sup>125</sup>

Por otra parte, la fiscalización por las Cortes de la acción del Ejecutivo en materia colonial fue muy deficiente. Ello se debió fundamentalmente al mecanismo consignado en el segundo párrafo del art.89 de la Constitución de 1876, añadido por las Cortes Constituyentes al resto de dicho artículo, que inicialmente venía a reproducir en líneas generales lo preceptuado por anteriores disposiciones constitucionales en este sentido. Dicho párrafo, autorizaba al Ejecutivo a aplicar a las colonias las leyes ya promulgadas o que se promulgaran para la Península, con las modificaciones que juzgara necesarias, si bien dando cuenta a las Cortes posteriormente de dicha acción.

En realidad, este extremo envolvía una autorización genérica de las Cortes al Ejecutivo para que continuara legislando en materia colonial a través de decretos-ley, autorización que revestía, y es lo excepcional, un carácter no circunstancial y transitorio, sino permanente. Dicha autorización suponía una sanción constitucional de la autonomía del Ejecutivo para legislar en materia colonial, con el simple compromiso de informar *a posteriori* a las Cámaras Legislativas.

En un primer momento pareció que el Partido Liberal, en la oposición, adoptaba una postura favorable a una mayor parti-

cipación del Parlamento en la elaboración de disposiciones dirigidas a las colonias. En este sentido, el propio Sagasta declaraba en marzo de 1880 que la segunda parte del artículo 89 de la Constitución "es la secundaria, siendo la substancial, la preceptiva, la primera, que dispone que las provincias de Ultramar sean gobernadas por leyes especiales".<sup>126</sup> Dado que, como señalaba el propio Sagasta, dichas leyes:

"(...) no las hacen más que las Cortes con el rey, como no había cuando se hizo la Constitución ninguna ley especial para Cuba y no era cosa de esperar á que vinieran los diputados y senadores por Cuba y por Puerto Rico para hacer esas leyes especiales, añade el artículo: El gobierno podrá llevar á Cuba aquellas leyes que rijan en la Península, con las modificaciones que crea conveniente dando cuenta á las Cortes. Es claro, es evidente, que esta segunda parte no es más que para satisfacer la necesidad de la urgencia y mientras se hacen las leyes especiales. Por las Cortes han de hacerse esas leyes, que ya debiéramos tener aquí; el cuerpo de leyes especiales que deben regir en Cuba y puerto Rico después de tener hecha la Constitución".<sup>127</sup>

Sin embargo, dichas declaraciones solo reflejaban el característico oportunismo político del dirigente liberal. De manera que al llegar al poder en febrero de 1881, el Partido Liberal se limitó a presentar a las Cortes para su discusión dos proyectos de ley. Continuando por lo demás con la práctica establecida por el Partido Conservador desde 1876.<sup>128</sup>

En este sentido, la participación de las Cortes en materia

de legislación colonial entre 1876 y 1895 se limitó a la aprobación de las siguientes leyes: la Ley de abolición de la esclavitud de 1880, las dos de relaciones mercantiles de 30 de junio y 20 de julio de 1882, las diversas leyes relativas a la deuda colonial, la de secuestros de 1888 y la Ley Hipotecaria de 1894.<sup>129</sup> El resto de la legislación aplicada a las colonias durante este período se realizó al margen de las Cortes. Es decir respondió, bien a la autorización concedida al Gobierno por el mencionado segundo párrafo del art.89 de la Constitución, bien a la regulación de las más importantes materias a través de reales órdenes y decretos.

En 1890, se replantearía la cuestión relativa al control por las Cortes de la acción del Ejecutivo en Ultramar. Ello se produjo en el marco de la presentación en el Congreso de un proyecto de ley, a través del cual se pretendía someter los decretos del Ejecutivo en materia colonial al dictamen de comisiones del Congreso, dictamen sometido, a su vez, a discusión y aprobación en la Cámara Baja, pasando como proyecto de ley al Senado, en el caso de que el Congreso decidiera modificar, total o parcialmente, la disposición original del Gobierno.<sup>130</sup>

Dicha proposición, presentada por un antiguo funcionario demócrata colonial, Manuel de Azcárraga, y apoyada por varios grupos republicanos, fue rechazada por la mayoría liberal de la

Cámara, a instancias del titular de Ultramar, cartera desempeñada precisamente en aquel momento por otro representante de la tendencia demócrata del Fusionismo, Manuel Becerra.

Ello ponía de manifiesto el consenso existente entre las dos grandes formaciones políticas con posibilidades de Gobierno en torno al recurso continuado a la vía otorgada por la Constitución al Ejecutivo en materia de emisión de disposiciones relativas a las colonias.

A raíz de este consenso, la normativa legislativa metropolitana modificada al efecto, aplicada progresivamente por el Ejecutivo a las colonias, acabará siendo interpretada como el conjunto de las leyes especiales preceptuadas para las colonias por el primer párrafo del art.89 de la Constitución. Dicha identificación se irá conformando a lo largo de la década de los ochenta a fin de dotar de un substrato legitimizador a la práctica legislativa del sistema político en cuestiones coloniales.

Ello privaba a los Cuerpos Colegisladores del protagonismo que, en materia de legislación colonial, les correspondía legítimamente en función del art.18 del Texto Constitucional, por el que se determinaba la potestad exclusiva de las Cortes con el Rey a la hora de elaborar leyes de cualquier tipo. Máxime, cuando en 1876, con motivo de la discusión del propio art.89 de la Constitución, la mayoría de la Comisión rechazó una enmienda, en

la que se pedía que a la frase "las provincias coloniales se gobernarán por leyes especiales" se agregaran las palabras "hechas en Cortes", aduciendo cínicamente que sería incurrir en un pleonismo, puesto que solo las Cortes podían hacer leyes, tanto para la Península como para Ultramar.<sup>131</sup>

Este argumento sería utilizado por algunos juristas contemporáneos al debate para criticar el sistema seguido en materia de legislación ultramarina, aduciendo el desvirtuación del sentido inicial del art.89. Encontrando, asimismo, defensores entre aquéllos que veían en dicho sistema una manera de agilizar la acción reformista del Ejecutivo en Ultramar, obviando el obstruccionismo practicado en las Cámaras por los beneficiarios del *statu quo* colonial.<sup>132</sup>

La ilegitimidad de base que afectaba a gran parte de la acción legislativa desarrollada hacia las Antillas, esto es, a todas aquellas normas dictadas por el Ejecutivo que no tenían un carácter puramente administrativo, trató de ser superada a través de la presentación a los Cuerpos Colegisladores de las disposiciones más importantes relativas a las colonias para su discusión y aprobación.

Asimismo, el Congreso tuvo un importante papel, como



institución básica a la hora de autorizar y matizar la previsión presupuestaria del Gobierno en relación a las colonias. Cuestión que había de ser objeto de una ley parlamentaria en función del art.85 de la Constitución, salvo en los casos previstos por la misma.<sup>133</sup>

Si bien, el papel del Legislativo se limitó generalmente a introducir ligeras matizaciones al proyecto de presupuestos presentado por el Ejecutivo, rechazándose cualquier propuesta tendente a hacer más efectiva la participación de las Cámaras en la discusión y aprobación de dichos presupuestos. Como sucedió con un proyecto de ley, presentado en mayo de 1890, relativo a conformar en el seno del Congreso una Comisión Permanente para los Presupuestos de Ultramar, a semejanza de las Comisiones Generales de Presupuestos existentes para la Península.<sup>134</sup>

El escaso grado de control de los presupuestos coloniales por las Cortes nos viene indicado por un hecho casi anecdótico, de no ser por las connotaciones del mismo: a lo largo de todo el período de la Restauración los presupuestos coloniales se discutieron y votaron en el Parlamento en el curso de sesiones matinales, ante unas cámaras semidesiertas, integradas casi exclusivamente por los representantes coloniales y aquellos diputados o senadores que ocupaban, o habían desempeñado recientemente, cargos relevantes en el Ministerio de Ultramar.<sup>135</sup>

Este funcionamiento defectuoso del sistema parlamentario

circunscribía, en virtud de un tácito acuerdo por parte de las dos alternativas de poder, el debate en esta materia a los representantes coloniales, dentro de los cuales fue siempre mayoritario el bloque conservador, representado por la Unión Constitucional y, en menor medida, por el Partido Incondicional de Puerto Rico, caracterizado por su ministerialismo.<sup>136</sup>

Por otra parte, el uso de autorizaciones genéricas a la acción del Gobierno en materia presupuestaria se generalizó a lo largo de la década de los ochenta. En virtud de dichas autorizaciones, concretadas en un artículo invariablemente presente en la totalidad de las leyes de presupuestos coloniales, se autorizaba al Ejecutivo a realizar transferencias de unas a otras partidas presupuestarias, siempre y cuando ello no afectara al presupuesto global.<sup>137</sup>

Si bien dicha autorización fue utilizada de forma discrecional por la totalidad de los ministros que se sucedieron al frente de la cartera de Ultramar, sin distinción de credo político, en algunos casos el abuso que se hizo de la misma fue escandaloso. Hay que citar, en este sentido, el recurso a dicho mecanismo por Romero Robledo en 1890, para alterar por completo toda la estructura periférica de la Administración colonial y del sistema impositivo sin la intervención del Parlamento.<sup>138</sup>

No obstante, la arrogación por el Ejecutivo de amplias parcelas de la potestad legislativa de las Cortes en esta

materia, unida al recurso continuado, por parte de éste, a la vía arbitrada por la solicitud de autorizaciones a las Cámaras, con el objeto de elaborar y aplicar a las colonias normas cuyo carácter excedía una naturaleza puramente administrativa, y que, pese a carecer de la sanción expresa del Legislativo, adquirirían así el carácter de leyes, si bien permitió un reforzamiento de la acción fiscalizadora de las Cortes, respecto a las disposiciones coloniales emitidas por el Ejecutivo,<sup>139</sup> implicó, al propio tiempo, el postergamiento de las Cámaras a la hora de ejercer las potestades que, en materia de legislación colonial, le correspondían legítimamente.<sup>140</sup>

### **3 ELEMENTOS DE DEBATE EN TORNO A DETERMINADAS CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA POLITICO-ADMINISTRATIVA COLONIAL**

El debate en torno a los diferentes modelos de organización jurídico-política aplicables a las colonias no se circunscribió por completo al planteamiento de dichos modelos en su conjunto. Extremo éste que es objeto de análisis separado en uno de los principales capítulos de este trabajo. La confrontación entre los diferentes modelos de organización colonial dio lugar a debates políticos colaterales que, circunscritos en apariencia a cuestiones puntuales de la estructura administrativa colonial, encubrían el enfrentamiento entre los grandes modelos de la política colo-

nial. De ahí que dichos debates se prolongaran durante la totalidad del período estudiado.

La concentración de funciones en la cúspide de la Administración periférica: Poderes excepcionales e inexistencia de contrapesos institucionales.

Una consecuencia del planteamiento de modelos alternativos de organización político-administrativa colonial fue el debate en torno al carácter y funciones de los gobernadores coloniales.

Pese a la consolidación del régimen liberal en la metrópoli, la estructura de gobierno implantada por España en las Antillas se caracterizó por la rígida jerarquización del entramado burocrático-administrativo, así como por la concentración de funciones en los niveles superiores de la estructura colonial, representados por la figura de los capitanes generales/gobernadores generales coloniales. Dicha concentración de competencias era aún más amplia, en cuanto el nuevo régimen liberal confirmaba en 1837 las facultades omnímodas conferidas por Fernando VII a los máximos representantes de la metrópoli en la colonia en 1824 y 1825.<sup>141</sup>

En este contexto, la separación de la máxima autoridad civil de la militar constituyó uno de las principales reivindicaciones

planteadas por el programa de los reformistas coloniales de mediados de la década de los sesenta. Lógicamente, dicho programa ligaba la implantación de los contrapesos institucionales derivados del ejercicio autónomo de ambas potestades al final del régimen de excepcionalidad al que estaban sometidas las colonias.<sup>142</sup>

La caída en julio de 1866 del último gobierno unionista y la feroz reacción desatada por el Gobierno Narváez desembocaron en la desestimación de las demandas de una mayor descentralización del poder en las colonias y, en general, en el fracaso de la vía reformista moderada. En este sentido, un Real Decreto de 28 de noviembre de 1867 ratificaba explícitamente la vigencia de la Real Orden de mayo de 1825.<sup>143</sup>

El desarrollo de la prolongada guerra colonial cubana impidió que la cuestión fuera abordada adecuadamente durante el Sexenio. De manera que un Decreto de 14 de diciembre de 1868 se limitaba a suspender las facultades excepcionales concedidas a los gobernadores coloniales de Puerto Rico durante el período electoral y aún se supeditaba dicha supresión a las excepciones establecidas por las Leyes de Indias "para la tranquilidad de la tierra".<sup>144</sup>

A lo largo de este período, si bien no faltaron críticas a la continuación del régimen de excepcionalidad existente en las

colonias, éste solo sería suprimido durante los últimos meses de la breve existencia de la I República, a través de un Decreto de 15 de octubre de 1873.<sup>145</sup> Sin embargo dicho decreto no desembocó en la subsiguiente desconcentración de las funciones cívico-militares, ya que dicha medida no llegó a ponerse en práctica.

Por el contrario, entre 1868 y 1875, se acentuó el recurso a la concentración de cargos de carácter civil y militar en manos de jefes del ejército, debido a la frecuente identificación del ejercicio de las funciones de gobernador civil y comandante militar de la provincia.

Dicha concentración llegó a alcanzar tales proporciones que obligó al ministro de Ultramar, Santiago Soler y Plá, a revocar mediante un Decreto de 11 de noviembre, la resolución del gobernador de Cuba de 16 de octubre de 1872, relativa al deslinde de atribuciones entre el gobernador civil de La Habana y el jefe de policía de la ciudad.<sup>146</sup>

El final de la guerra colonial en Cuba desbloqueaba el obstáculo continuamente aducido por el bloque antireformista para oponerse a la división de mandos. Ello llevó al antiguo ministro de Ultramar, Manuel Becerra, a plantear abiertamente la necesidad de potenciar la autoridad de la estructura administrativa periférica entregando su dirección a un civil, con independencia del general en jefe destacado en la colonia. Dicho proyecto

contaba con un precedente exitoso: el ejercicio separado de ambas potestades por los generales Jovellar y Martínez Campos durante la fase final de la guerra colonial.<sup>147</sup> El proyecto, no obstante, fue rechazado por la mayoría conservadora de las Cortes y no llegaría a ser discutido en las mismas.

El principio de la separación de mandos no era planteado por primera vez en el marco político de la Restauración, pues venía siendo solicitado en el Congreso por un grupo de diputados desde 1876,<sup>148</sup> pero Becerra iba más allá, en cuanto a que proponía la supresión de la Capitanía general existente en Puerto Rico. Con ello, se pretendía disminuir la capacidad de la máxima autoridad militar de la colonia, ahora dependiente jerárquicamente de un superior radicado en la metrópoli o en Cuba, de poder contraponer su influencia a la de la máxima autoridad civil de la isla, dependiente directamente del Gobierno metropolitano.<sup>149</sup>

La importancia adquirida por esta cuestión dentro del programa de los partidos antillanos constituidos a raíz de la paz del Zanjón, contribuyó a convertir a la misma en objeto de debate de primera magnitud.

El Partido Liberal Cubano y el de Puerto Rico, herederos de las antiguas reivindicaciones reformistas, defendieron el principio de separación de mandos como uno de los puntos básicos de su programa.<sup>150</sup> Los autonomistas fueron apoyados en esta cues-

ción por aquellos sectores políticos coloniales que sostenían un programa *identista*, tanto desde la fracción *identista* de la propia Unión Constitucional, como desde el Partido Liberal Progresista.

Los representantes en Madrid de este último grupo tomaron la iniciativa en mayo de 1882, presentando en el Congreso una proposición de ley en la que solicitaban que el Gobierno procediera a separar la máxima autoridad civil de la militar en las colonias antillanas. Dicha proposición contaba con el apoyo de la facción demócrata del bloque liberal, uno de cuyos principales líderes, Manuel Becerra, suscribió la misma.<sup>151</sup>

Paralelamente, V. Romero Girón, antiguo subsecretario de Ultramar con Becerra, planteaba en el Senado la necesidad de llevar a efecto la separación de mandos en las colonias, aduciendo criterios *identistas*:

"¿ Qué sistema de asimilación es este, por donde se determina un estado administrativo, político, de derecho público, completa y diametralmente opuesto al de la Península?. ¿Por qué no se tiene el valor (no se necesita mucho) de secularizar y civilizar, es decir de hacer civiles las autoridades de Cuba? (...) ¿Hay alguna razón suprema, eficaz, para que el gobernador superior de Cuba, así como el de Puerto Rico, y dejo a un lado Filipinas porque no se halla en el período de colonización que Cuba y Puerto Rico, sean funcionarios civiles, lo cual no tiene menoscabo de ninguna de las facultades que han corresponder á la autoridad militar que haya en aquellas provincias?".<sup>152</sup>



No obstante, las expectativas suscitadas respecto a una posible aceptación por el Partido Liberal del principio de separación de mandos se desvanecieron en julio de ese mismo año, con motivo de unas declaraciones efectuadas en el Senado por el ministro de Ultramar, Fernando León y Castillo, en las que sostenía la necesidad de conservar "por el momento" la concentración de funciones bajo un militar.<sup>153</sup>

Sin embargo, el ministro sí se había mostrado favorable a una regulación de las facultades de la máxima autoridad colonial, cuyas potestades omnímodas habían sido conservadas en virtud del Real Decreto de 7 de junio de 1878,<sup>154</sup> en un sentido que armonizara a las mismas con los derechos concedidos en sentido lato a las colonias, a raíz de la reciente extensión a las mismas de la Constitución del Estado. Con este objeto, en el Gobierno había presentado ante el Congreso en marzo de 1882 un proyecto de ley en ese sentido.<sup>155</sup>

El obstruccionismo practicado por los elementos conservadores partidarios del mantenimiento del *statu quo*, con motivo de la formación y funcionamiento de la correspondiente comisión, unido al viraje conservador que en materia ultramarina supuso el segundo Gabinete de Sagasta, impidieron la discusión del proyecto durante la siguiente legislatura.<sup>156</sup>

En este sentido, el Gobierno congelaría indefinidamente el planteamiento de esta cuestión, pese a las repetidas excitaciones

que, con motivo de la aplicación a las colonias de la nueva Ley Provincial, dirigieron los representantes autonomistas al nuevo ministro de Ultramar, Gaspar Núñez de Arce, para que se definiera al respecto.<sup>157</sup>

La cuestión de la separación de mandos no volvería ser discutida en las Cortes hasta principios de 1886. El nuevo ministro de Ultramar, Germán Gamazo, antiguo presidente de la comisión del Congreso creada por León y Castillo en 1882, se había manifestado a favor de dicha separación. Además en febrero de 1886 había obrado en consecuencia, nombrando a una serie de gobernadores civiles en Cuba con independencia de los comandantes militares de dichas provincias.<sup>158</sup>

Reactivada la cuestión en las Cortes en septiembre de 1886, con la presentación por los diputados autonomistas de una nueva proposición de ley en este sentido, el ministro de Ultramar presentó un proyecto de ley que recogía las aspiraciones autonomistas en dicha materia.

Sin embargo, la sustitución de Gamazo al frente de la cartera de Ultramar un mes más tarde supuso la congelación de la actividad de la respectiva comisión del Congreso nada menos que durante cuatro años. El éxito del mecanismo dilatorio utilizado impidió que la comisión llegara a emitir su dictamen sobre el primitivo proyecto de ley, ya que cuando, en marzo de 1890, se

reactivaron los trabajos de la citada comisión, la rápida disolución de las Cortes impidió definitivamente su debate.<sup>159</sup>

Pese a ello, la iniciativa autonomista había supuesto la ruptura formal del bloque conservador ante esta cuestión. Ya que, por una parte, la disidencia reformista existente en el seno de la Unión Constitucional adoptaba dicha medida como uno de los principales puntos de su programa.<sup>160</sup> En tanto que, por otra, el Partido Liberal Conservador y la propia directiva de la Unión Constitucional, rechazaban frontalmente, no solo cualquier fórmula que afectara en sentido restrictivo a la concentración de funciones existente en la cúspide de la Administración periférica, sino también, que dicha concentración pudiera tener lugar bajo un funcionario civil.<sup>161</sup>

De hecho, el bloque conservador contraatacaba poco después presentando una fórmula que aumentaba aún más el número de competencias dependientes de los capitanes generales/gobernadores generales, de los que se trataba de hacer depender el nombramiento directo del alto funcionariado de la Administración periférica. Ello suponía el contrasentido de defender una mayor centralización en la Administración colonial mientras se propugnaba el relajamiento de uno de los principales nexos que sometían los ámbitos administrativos coloniales al control de la Administración central del Estado en materia colonial, como era la directa dependencia de los cargos altos y medios del funciona-

riado colonial respecto del Ministerio de Ultramar.<sup>162</sup>

No obstante, las diferencias existentes dentro del propio campo de la Unión Constitucional en torno a este tema llevarían finalmente a la adopción de una solución de consenso de carácter dilatorio.

En función de misma, este partido declaraba la cuestión de la separación de mandos como no opuesta, en principio, al programa del partido, si bien se aplazaba *sine die* la discusión de la misma.<sup>163</sup>

Este mismo sentido dilatorio era compartido por el Partido Liberal, el cual, pese a aceptar teóricamente dicha fórmula, demoró la aplicación de la misma entre 1885 y 1890.

Expresión de dicha actitud fue el giro experimentado por Becerra, quien, pese a ocupar la cartera de Ultramar a comienzos de 1889, no llevaría nunca a cabo la separación de mandos por la que tanto había abogado en 1882:

"Habló S.S. de la división de mandos y paréceme á mi indisputable que á eso marchamos y llegará un día que habrá la división de mandos; y digo más que el mando se ejercerá siempre civilmente (...) pero pregunta S.S. "¿Cuándo y de qué manera?" Yo no lo sé".<sup>164</sup>

Dejando al margen el perfil de un personaje como Becerra, caracterizado por sustentar a lo largo de su carrera política las tesis más contradictorias en materia de política colonial en aras del oportunismo político, encontramos sobre la base de dicha

actitud la posible incidencia de uno de los elementos del *modus vivendi* establecido entre el ejército y los gobiernos de la Restauración: la autonomía concedida al primero en las colonias. Máxime, dado el componente pactista de las políticas aplicadas por el fusionismo en sus relaciones con los diferentes agentes sociales del sistema político.<sup>165</sup>

La postura del Partido Conservador fue menos ambigua, al sostener la concentración de funciones como elemento básico para la conservación de las colonias. Si bien, las divisiones provocadas en el seno del conservadurismo antillano por esta cuestión produjeron una suavización de sus posturas iniciales, reflejada en la aceptación, hacia finales de la década de los ochenta, de lo que García Tuñón describía como una hipotética "civilización del mando", es decir de que la dirección de la Administración Periférica y del ejército coloniales fuera desempeñada por un civil.<sup>166</sup>

Esta última postura sería utilizada como argumento por los representantes de las tendencias *identistas* en materia colonial, al presentar una nueva proposición de ley relativa al establecimiento del principio de la separación de mandos como elemento capital de la reorganización de la estructura administrativa cubana en curso.

En esta ocasión, los grupos conservadores coloniales cercanos a estas tesis, representados por Vergez, incorporaron a su discurso parte de las tesis oficiales del conservadurismo, solicitando, al propio tiempo, la subordinación de la máxima autoridad militar colonial a un Gobierno General desempeñado por un civil.<sup>167</sup> Paralelamente, en marzo de 1890 los autonomistas presentaban una proposición similar dirigida a Puerto Rico.<sup>168</sup>

Ante esta nueva ofensiva de los sectores políticos partidarios de llevar a cabo la separación de mandos en las colonias, el Gobierno liberal recurrió a una nueva y curiosa tesis, sustentada sobre la base del antiguo Derecho Hispano-Indiano.

Dicha tesis diferenciaba los conceptos de separación y división de mandos. En función de la misma, la división de mandos existiría ya como tal en las colonias, aduciendo para ello que el nombramiento del cargo de Gobernador General era realizado por el Presidente del Consejo, con el acuerdo del ministro de Ultramar, y el de Capitán General por el ministro de la Guerra. Si bien, lo que no existía era la separación de dichos cargos al recaer ambos sobre la misma persona.<sup>169</sup>

La llegada de los conservadores al poder en julio de 1890 cerraba momentáneamente el debate ante la firme oposición de este partido a proceder a una división de la máxima autoridad civil

y militar en las colonias o, al menos, a situar a un civil al frente de la colonia, remitiendo dicha posibilidad a un futuro impreciso.<sup>170</sup>

Solo las reiteradas peticiones del sector más ortodoxo de la Unión Constitucional, relativas a incrementar la concentración de funciones en manos del capitán general/gobernador general, reactivarían el debate.

Estos planteamientos respondían a un modelo colonial basado en la existencia de una autonomía de la Administración periférica, monopolizada por los grupos peninsulares trasplantados a los ámbitos coloniales. El radicalismo de los planteamientos de este grupo, partidario de "que la primera autoridad de Cuba no esté sometida, como lo está hoy, al ministro de Ultramar" llevó a los propios ministros conservadores que ocuparon la cartera de Ultramar a enfrentarse a los mismos, aduciendo que, de llevarse a cabo, supondrían la destrucción del sistema de control trabajosamente establecido por la metrópoli sobre la administración colonial.<sup>171</sup>

Por su parte, tampoco los gobiernos liberales de la década de los noventa avanzaron en esta vía. De manera que, hacia fines de 1893, el Proyecto Maura no solo no incluía el principio de la separación de mandos, sino que incluso incrementaba el nivel de competencias detentado por la máxima autoridad colonial en su calidad de gobernador general, adquiriendo el carácter de virtual

garante ante la metrópoli de las actividades de la nonata cámara insular.

El apoyo sin ambages, brindado por los autonomistas al proyecto suponía la aceptación por aquellos, con todos los matices de transitoriedad que se quiera, de un modelo de organización que no contemplaba el principio de separación de autoridades.

En síntesis, la cuestión de la concentración de atribuciones cívico-militares en torno a la figura del máximo representante del Gobierno en la colonias provocó un cierto confusionismo, relativo a la posición adoptada ante este punto por los grupos partidarios de distintos modelos de política colonial.

En este sentido, dentro del bloque defensor de una solución asimilista en sentido amplio, encontramos grandes diferencias teóricas (unos aceptaron el principio de división de mandos, otros demoraron su definición ante el mismo, en tanto que un último sector rechazó frontalmente dicho principio), diferencias que, sin embargo, no se trasladaron a la práctica.

En tanto que una definición en sentido favorable ante dicha cuestión tampoco formó parte de todos los modelos autonomistas articulados a lo largo del período.

Solo los sectores políticos que defendieron una política colonial de carácter *identista* persiguieron este objetivo a lo



largo de todo el período estudiado.

### **El particularismo de la organización económica del Estado en las colonias: Estructura presupuestaria, Tesoro y Deuda Pública.**

Uno de los aspectos colaterales más relevantes del debate político en torno al modelo de organización colonial fue el referente a la configuración de la Hacienda Pública en las Antillas.

La autonomía conferida por la Administración central del Estado a la estructura administrativa existente en las colonias durante los dos primeros tercios del siglo XIX, determinó la aparición en las mismas de una organización económica autónoma de la metropolitana.

Desde una óptica presupuestaria este extremo se manifestaba en el hecho de que los organismos competentes de la Administración periférica de cada una de las tres unidades administrativas coloniales elaboraran anualmente un proyecto de presupuesto, relativo a los gastos e ingresos del Estado en cada una de dichas colonias. Dicho proyecto, era enviado a la metrópoli, para su matización en el seno del Ministerio de Hacienda, tras lo cual

era presentado a la aprobación del Ejecutivo.

El escaso papel asignado a la Administración central en este proceso viene indicado por la tardía aparición de un organismo específico para tan importantes materias dentro de la misma.<sup>172</sup>

La absorción desde 1853 de las competencias en materia hacendística colonial por la recién creada Dirección General de Ultramar y, de forma más acentuada, la posterior creación del Ministerio de Ultramar, dotaron a la Administración central de los órganos precisos para poder ejercer el control de la organización económica colonial. A partir de este momento surgió un debate político relativo al replanteamiento de la organización económica del Estado en las colonias.

Como ya hemos visto, esta cuestión fue planteada por primera vez a mediados de la década de los sesenta, a raíz de la campaña parlamentaria realizada por un sector del unionismo, para llevar a las Cortes la discusión de los presupuestos coloniales, cuestión que tendría su continuación en el debate suscitado a partir de la constitución de la Junta de Información.<sup>173</sup>

Durante el Sexenio, el caos administrativo y los apuros hacendísticos provocados por el estallido de la guerra colonial en Cuba supondrían el aplazamiento de dicha cuestión, pese a la aceptación por algunos políticos de una hipotética inclusión de

las colonias en el modelo presupuestario general del Estado, una vez hubiera concluido el estado de excepcionalidad provocado por la existencia de una guerra colonial.

En este marco, solo a partir del final de la Guerra de los Diez Años se replantearía abiertamente el modelo presupuestario y hacendístico aplicado por el Estado en sus colonias.

Como en otras cuestiones de este tipo, la organización de partidos políticos en las colonias, con la sistematización subsiguiente de propuestas programáticas, más o menos estructuradas, convirtió en tema de debate político una cuestión que, hasta ese momento, había sido objeto casi exclusivo de discusión en círculos hacendísticos y jurídicos. En este contexto, los nuevos partidos políticos coloniales plantearon modelos alternativos de organización hacendística para las Antillas, algunos de cuyos elementos influirían, con el tiempo, en la actitud adoptada por otros sectores políticos metropolitanos ante este tema.

Como ya hemos mencionado anteriormente, el programa autonomista en esta materia propugnaba la división de los presupuestos de gastos coloniales en dos grandes conceptos: gastos locales y gastos generales del Estado en las colonias.<sup>174</sup>

Los gastos locales estarían constituidos por todas aquellas

partidas derivadas del sostenimiento de la estructura administrativa periférica del Estado, es decir, de la radicada en las propias colonias, así como por todas las materias competencia del antiguo Ministerio de Fomento (comunicaciones, educación, obras públicas...). La discusión y aprobación del conjunto de dichos gastos correspondería a las respectivas Cámaras insulares coloniales, si bien el acuerdo de las mismas se supeditaba a la aprobación *ad referéndum* del Gobernador General, en su calidad de superior jerárquico de la Administración colonial y representante directo de la metrópoli en la colonia.

Por su parte, los gastos generales estarían conformados por todos aquellos conceptos englobables bajo lo que los autonomistas denominaban "gastos de soberanía de la Nación en las colonias". Es decir, el sostenimiento de la Administración central en materia colonial, que hasta 1871 había dependido de los Presupuestos Generales del Estado; el del ejército y los demás instrumentos coactivos del Estado; el de la Administración judicial, el de la Administración exterior radicada en Iberoamérica, y, en general, el de todas aquellas partidas que no tuvieran un carácter meramente local, sino que constituyeran la prolongación colonial de las instituciones de gobierno metropolitanas. Estos gastos serían sufragados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, dependiendo para su fijación y discusión de las Cortes de la Nación.

Respecto a los mecanismos de financiación, el modelo autonomista establecía un sistema basado en la corresponsabilidad fiscal. En función del mismo, los gastos puramente locales, competencia de las Cámaras insulares, serían sufragados con cargo a una serie de ingresos cedidos por el Estado a los legislativos coloniales, cuya recaudación y gestión competirían en exclusiva a los mismos. En tanto que las Cortes metropolitanas establecerían la participación que correspondía a las colonias en los gastos generales del Estado, sufragada a través de diversos mecanismos tributarios, paralelos a los anteriores, cuya gestión dependería directamente del Estado.<sup>175</sup>

Todo este programa de raíz doctrinal, en cuanto a que constituía un elemento básico del propio programa político autonomista, tenía un soporte funcional centrado, tanto en la deficiente intervención de las Cortes en el proceso de elaboración y control de los presupuestos coloniales, como en una distribución de los gastos del Estado en las colonias sumamente lesiva para los intereses de dichos territorios.

Las deficiencias de funcionamiento de los mecanismos de control parlamentario sobre los presupuestos coloniales existentes en el sistema político de la Restauración, fueron instrumentalizadas por los grupos autonomistas para plantear la necesidad de

un nuevo modelo de organización hacendística colonial. De esta manera, ya durante la discusión de los presupuestos coloniales del ejercicio 1879/80, Bernardo Portuondo denunciaría la imposibilidad material de discutir unos presupuestos cuya presentación a las Cámaras se demoraba hasta los últimos días de la legislatura, teniendo lugar en sesiones vespertinas y ante el absentismo generalizado de la mayoría de los diputados:

"Cuando por primera vez se hablaba de las necesidades económicas, de las necesidades administrativas, en suma de las necesidades verdaderamente locales de Puerto Rico, todo se condensaba y se reducía al cortísimo intervalo de tiempo de seis o siete horas de sesión, y algunas adicionales de la noche, en que permanecemos aquí en la más completa soledad cinco ó seis diputados enfrente de los bancos vacíos, hasta altas horas de la madrugada".<sup>176</sup>

La creciente pugna entablada entre los intereses de los principales grupos productivos coloniales y los de los sectores metropolitanos implicados en el pacto colonial, se reflejó a lo largo de la década de los ochenta en la progresiva adopción por las Cámaras Legislativas de un mayor protagonismo en relación con la discusión de dichos presupuestos. No obstante lo cual, las modificaciones introducidas en los proyectos presupuestarios coloniales presentados por el Gobierno nunca rebasaron el carácter de matizaciones de escasa importancia. Al tiempo que la pervivencia de aquellas disfunciones del sistema de control parlamentario sobre los presupuestos coloniales, que habían sido

denunciados por Portuondo en 1879 (demora en la presentación de los presupuestos a las Cortes, subsiguiente precipitación en la discusión de los mismos y desinterés de las Cámaras ante este tema), fue objeto de continua denuncia por parte de autonomistas e *identistas*. cuyas protestas estaban tanto más justificadas en el seno de la Cámara Alta, cuya actividad quedaba reducida a un meteórico refrendo de lo realizado por el Congreso en esta materia.<sup>177</sup>

Todo ello llevó a los grupos autonomistas a desarrollar una estrategia progresiva respecto a la necesaria reorganización del sistema presupuestario y fiscal existente en las colonias. Esta estrategia se centró en apoyar a lo largo de la década de los ochenta el programa *identista* en materia de Hacienda Pública ultramarina, como alternativa temporal al propio modelo autonomista.<sup>178</sup>

Como consecuencia directa de la adopción de dicha estrategia, los representantes autonomistas presentaron en junio de 1882 una enmienda proponiendo la supresión de los presupuestos, el Tesoro y la Deuda coloniales y su subsiguiente refundición con los de la metrópoli.<sup>179</sup>

Este extremo suponía asumir como fórmula transicional los objetivos que en materia de presupuestos, deuda y tesoro coloniales tenía el otro gran modelo alternativo de organización

colonial: el *identismo*. Dicho modelo propugnaba la unificación de los presupuestos metropolitanos y coloniales y, por consiguiente, la existencia de un solo Tesoro y de una sola Deuda.

Este programa fue recogido por primera vez por el Partido Liberal Progresista de Santiago de Cuba, si bien de forma genérica y poco definida,<sup>180</sup> siendo adoptado posteriormente por la fracción más liberal del conservadurismo puertorriqueño, así como por determinados sectores políticos metropolitanos.<sup>181</sup> De manera que, en el verano de 1880, dicha tesis fue defendida por Martínez Campos, quien, con motivo de la discusión de los presupuestos de Cuba y Puerto Rico, sostuvo el carácter general de los gastos del Estado en dichas colonias, proponiendo la subsiguiente integración de los presupuestos coloniales en los Generales del Estado.<sup>182</sup>

No obstante, el modelo *identista* en materia de organización económica no adquiriría un carácter plenamente definido hasta julio de 1883, cuando el general Dabán expuso como una parte fundamental del programa del partido "que se pusiese fin a la separación existente entre la Hacienda cubana y la de la Madre Patria, que se reconociese la Deuda de Cuba como Deuda nacional, y que se incluyesen sus Presupuestos dentro de los de la nación".<sup>183</sup>

Los grandes partidos del turno no llegaron a adoptar ninguno de los dos modelos alternativos relativos a la estructura presupuestaria y hacendística colonial.



El Partido Liberal Conservador se limitó a ofrecer desde la oposición un equilibrio presupuestario entre gastos e ingresos. Nivelación presupuestaria que nunca llevó a la práctica al encontrarse en el poder.

Por su parte, el Partido Liberal Fusionista, si bien no se limitó, como el anterior, a consensuar pequeños recortes en los proyectos de presupuesto presentados a las Cámaras para su aprobación, no fue más allá de la remisión a los Presupuestos Generales del Estado de aquellas partidas más escandalosas de los Presupuestos coloniales. Es decir de las que hacían referencia al sostenimiento de las legaciones diplomáticas iberoamericanas, los gastos de Fernando Poo y los vapores-correo marítimos, en este último caso solo parcialmente.<sup>184</sup>

Esta remisión de una pequeña parte de los presupuestos coloniales a los metropolitanos era consecuencia de las propias contradicciones existentes en el seno de este partido en esta materia. Contradicciones derivadas de la presencia en el bloque liberal de un conjunto de políticos identificados en gran medida con un programa *identista*. Ello obligó a este partido a sostener como un objetivo a largo plazo la unificación de presupuestos, tesoros y Deuda, si bien, supeditando dicha fusión a la hipotética consecución de un equilibrio de los presupuestos colo-

niales, llevada a cabo a lo largo de un período de transición de duración indeterminada.

El carácter meramente teórico y de compromiso de dichos postulados, queda de manifiesto en la tendencia predominante del partido en este punto, expuesta crudamente por Villanueva en vísperas del Pacto del Pardo:

"Estamos conformes en que ni por razón del ejército, ni por razón de la deuda, sea el presupuesto de Cuba, ni el de Puerto Rico, ni el del Archipiélago filipino, una carga para el presupuesto de la Nación. Esos lujos de sostener colonias que no producen ninguna utilidad política a la metrópoli, solo puede permitírseles Inglaterra; pero lo que es España no debe soñar con ellos, y menos cuando esos lujos consisten en pagar toda la deuda y todo el ejército de nuestras provincias ultramarinas".<sup>185</sup>

Con ello, Villanueva ponía de manifiesto que el funcionamiento del particular pacto colonial puesto en práctica por el Estado liberal español a lo largo de los dos últimos tercios del XIX, estaba ligado al mantenimiento del modelo de organización económica colonial existente. Modelo de organización que, a *grosso modo*, se basaba, por una parte, en la extracción de las colonias de los mayores recursos posibles (en forma de ingresos fiscales para el Estado y de mercados protegidos para determinados sectores económicos peninsulares) y, por otra parte, en la utilización para todo ello de los menores recursos posibles (a través de la autofinanciación colonial, fundamentalmente mediante

un recurso crónico al endeudamiento de la Hacienda colonial).<sup>186</sup>

La estrategia adoptada por los autonomistas, centrada en el apoyo al programa *identista* en materia de organización económica, el progresivo descontento de las burguesías coloniales ante la perpetuación del pacto colonial, así como las propias contradicciones existentes a este respecto en el seno de los dos grandes partidos, determinaron la progresiva nuclearización de apoyos en torno al modelo económico *identista* en este punto.

En este sentido, a lo largo de la década de los ochenta, importantes sectores del conservadurismo colonial se fueron acercando progresivamente a las tesis *identistas* en esta materia. Esta evolución es perfectamente perceptible, pues si a principios de la década el planteamiento de estos sectores críticos se limitaba, bien a solicitar una redistribución interna del gasto entre las diferentes partidas presupuestarias coloniales, a fin de hacerla similar a la existente en los Presupuestos Generales de la metropolitano,<sup>187</sup> bien a sostener la unidad de tesoros como objetivo a muy largo plazo,<sup>188</sup> a la altura de 1887, estos sectores van a asumir las tesis defendidas por los *identistas* en materia de homogeneización de la Hacienda Pública colonial con la metropolitana.

Entre las razones que motivaron este cambio de posición se

encontraba el agravamiento del problema de la Deuda colonial, producida por las sucesivas emisiones que, con cargo al Tesoro cubano, habían tenido lugar durante la guerra. El pago de dicha Deuda llegó a suponer más de un tercio del Presupuesto total de Cuba, llegando a provocar suspensiones de pagos en 1880 y 1882. Los efectos distorsionadores producidos por esta Deuda sobre la actividad económica colonial llevarían a plantear la absorción de la totalidad o, al menos de una parte importante, de su pago por los Presupuestos Generales.

Este sentido tenía la enmienda presentada en julio de 1883 por el grupo autonomista, suscrita por un notable de la Unión Constitucional de la significación de Azpeteguía.<sup>189</sup>

La culminación del proceso de convergencia de distintos sectores políticos en torno al modelo de organización económica *identista* tendría lugar en 1886, con motivo de la adopción de parte de este programa por la disidencia izquierdista de la Unión Constitucional.

Este grupo, en el denominado "Manifiesto de la Unión Constitucional", proponía que el Tesoro de la metrópoli cubriese el déficit crónico de los Presupuestos antillanos, producto de la incorrespondencia existente entre el presupuesto de ingresos y lo recaudado realmente por el Estado en cada ejercicio. Paralelamente, se solicitaba una distribución proporcional de las cantidades consignadas en los distintos capítulos del Presupuesto

de Gastos en relación con la existente en el Presupuesto metropolitano. Este extremo constituía el primer paso para la fusión de ambos presupuestos en uno solo.<sup>190</sup>

Esta tesis sería retomada a finales de 1890 por el Movimiento Económico, que iría más allá, proponiendo la satisfacción de la Deuda con cargo al Tesoro peninsular.<sup>191</sup>

Frente a la creciente convergencia de los intereses de diversos grupos coloniales de distinto signo, en torno a una reforma de la organización económica del Estado en las colonias en sentido *identista*, los sucesivos gobiernos metropolitanos respondieron ligando cualquier posible reforma en materia de presupuestos, tesoro y deuda a la uniformización del sistema fiscal. Sabiendo de antemano que este extremo era imposible, pues hubiera conllevado necesariamente la implantación en las colonias de la contribución territorial.

Ello era inviable, ya que junto a los problemas que planteaba la construcción de mecanismos de control fiscales adecuados a dicho sistema, el mismo encontraba la oposición radical de la totalidad de los diferentes grupos de la oligarquía antillana. Este extremo llevó al propio Cánovas a reconocer con ocasión de los debates suscitados con motivo de dicha cuestión, que la progresiva aplicación a las colonias de las condiciones existentes en España era imposible en el terreno económico:

"No hay uno siquiera de estos ni esos bancos (en ref. a los representantes antillanos), que no crea que es imposible, que significa una catástrofe, llevar a Cuba inmediatamente el impuesto territorial en la cuantía en que ese impuesto grava á las provincias de la Península. ¿Qué es, pues, la asimilación en estas condiciones? La asimilación económica entre países de tan distintos productos, de tan distinto estado de propiedad, de tan distinta situación geográfica y topográfica es imposible".<sup>192</sup>

El discurso de Cánovas suponía la reafirmación de los planteamientos más inmovilistas del Partido Conservador en esta materia, frente a la creciente contestación de un sector de dicho partido proveniente de un sector del conservadurismo colonial.

La estrecha asociación entre el modelo de organización económica del Estado en las colonias y el propio sistema colonial construido por los gobiernos liberales a lo largo de los dos primeros tercios del XIX, hacía que cualquier reforma de importancia que afectara al primero entrara en conflicto con los intereses de los grupos que se beneficiaban del "pacto colonial".

Ello explica que también la minoría liberal adoptara implícitamente en su programa colonial esta doctrina de cerrado inmovilismo, respecto a la manera en que estaban conformados los presupuestos, tesoro y deuda coloniales. Limitando su programa alternativo para la corrección de los desajustes presupuestarios coloniales, a una difusa renegociación del convenio comercial con

los Estados Unidos.<sup>193</sup> Lo que chocaba frontalmente con los compromisos en sentido contrario, adquiridos anteriormente por algunas de las tendencias integrantes del fusionismo. Es el caso del grupo de antiguos demócratas que gravitaba en torno a Becerra. Lo cierto es que dichos grupos no plantearon ninguna medida en este sentido mientras el Partido Liberal estuvo en el poder, justificando su actitud retraída sobre la base de una disciplina de partido que, en otras cuestiones, fue escasamente respetada en el seno del fusionismo a lo largo de este período.<sup>194</sup>

Los posicionamientos oficiales de las dos formaciones con capacidad de gobierno daban la razón a los autonomistas, cuyo programa venía reclamando una organización económica del Estado en las Antillas basada en la propia especificidad de los ámbitos coloniales.

Fracasada la estrategia gradualista que les había llevado a apoyar los presupuestos *identistas* en esta materia, como solución transitoria tendente a reducir los desajustes presupuestarios, los autonomistas volvieron a plantear su programa original en esta materia. Incorporando a su discurso, en respuesta a las críticas de determinados sectores conservadores, la corresponsabilidad de las hipotéticas cámaras coloniales en materia de recaudación fiscal.<sup>195</sup>

La llegada al Ministerio de Ultramar de Antonio Maura en diciembre de 1892, supuso el primer intento sistemático de aplicación de un modelo de organización económica del Estado en las colonias cercano al propugnado por los autonomistas. Desde esta óptica hay que considerar la reforma de la estructura presupuestaria colonial.

El proyecto de diputaciones insulares diseñado por el ministro confería a estos entes coloniales la elaboración de sus propios presupuestos relativos a un amplio conjunto de competencias. Competencias que venían delimitadas, en líneas generales, por la división existente en el programa autonomista entre gastos generales, es decir aquellos relativos a la soberanía de la Nación en las colonias -cuya cuantía correspondía fijar a las Cortes- y gastos locales, cuya competencia se quería delegar en las nuevas Cámaras insulares. Si bien, se establecía, con carácter preceptivo, el asesoramiento que en esta materia debían prestar los consejos de administración coloniales.<sup>196</sup> Asimismo se sometía a dichos presupuestos a un doble refrendo, pues, tras su paso por las Cámaras coloniales, debían ser remitidos por el Gobierno a las Cortes para su aprobación. Ahora bien, el proyecto de presupuestos coloniales presentado a las Cortes, estaba sometido a las correcciones que el Gobierno hubiera realizado previamente sobre el mismo. Si bien éstas quedaban limitadas a "asegurar el pago de la deuda y de los servicios necesarios para la seguridad del Estado y la administración de justicia".<sup>197</sup>



La gestión del presupuesto votado por la Cámara insular era confiada a una Dirección general de Administración Local, responsable ante la propia Cámara colonial, a la cual competía "censurar y en su caso aprobar las cuentas del presupuesto provincial, que serán rendidas todos los años por la Dirección general de Administración Local declarando las responsabilidades administrativas que resultaran".<sup>198</sup>

El Proyecto Maura asumía en líneas generales el programa autonomista en materia presupuestaria colonial. Incorporando incluso el principio de corresponsabilidad fiscal colonial, incorporado al programa autonomista tan tardíamente como en julio de 1891, al delegar en las nōnatas cámaras autonómicas la recaudación de determinados tributos.

Ello no fue óbice para que los autonomistas antillanos y republicanos atacaran algunas facetas del proyecto Maura en materia de organización presupuestaria colonial. Fundamentalmente aquellos aspectos referidos al protagonismo atribuido a los Consejos de Administración dentro del proceso de elaboración presupuestaria.<sup>199</sup>

No obstante, como analizamos en el capítulo precedente, dichos ataques respondieron más a razones de estrategia que a una oposición real por parte de los autonomistas hacia un proyecto que recogía viejas reivindicaciones de los mismos. En este sentido, incluso en los sectores más radicales del autonomismo, se reconocía que, pese a sus limitaciones, las facultades concedidas

a las diputaciones coloniales en materia presupuestaria suponían un gran avance hacia la consecución de una autonomía hacendística colonial.<sup>200</sup>

Desde esta óptica, el principal reproche formulado por los conservadores al ministro se centraba en la consideración de que la Dirección general de Administración, encargada de la gestión del presupuesto, respondiera de sus actos, no ante su superior jerárquico, el gobernador general colonial, sino ante las Cámaras coloniales, en tanto que el propio gobernador solo era responsable ante el Gobierno de la Nación. Aduciendo, con cierta lógica, que ello establecía un cierto paralelismo con la delegación de responsabilidades que consignaba el precepto constitucional que establecía que el Rey no era responsable de sus actos ante las Cortes, sino que lo eran sus ministros. Con lo cual dichos sectores trataban de denunciar la pretendida formación del embrión de un ejecutivo colonial.

La cerrada oposición al conjunto del proyecto por parte de la mayoría de la Unión Constitucional impidió cualquier compromiso en relación con la reforma de la estructura presupuestaria colonial.

En este sentido, la junta directiva de la Unión Constitucional, reunida en La Habana el 9 de junio, tras descalificar

globalmente el proyecto, propuso como fórmula transaccional el establecimiento de un Consejo de Administración limitado al papel jugado en la Península por el Consejo de Estado.

Con ello, los conservadores antillanos no pretendían asimilar el nuevo ente colonial al supremo órgano consultivo del Estado, ya que los unionistas aceptaban que el Consejo participara en la formación del presupuesto colonial, pero limitaban su papel al de informar sobre el mismo con carácter no vinculante.<sup>201</sup>

Este extremo suponía que la oligarquía hispano-antillana recogía algunas de las tesis del Movimiento Económico, aceptando una participación limitada de los nuevos órganos coloniales en el proceso de elaboración presupuestaria. Pero dicha aceptación se supeditaba a que dichos órganos no tuvieran carácter electivo pudiendo ser controlados por la misma.

La negativa del ministro a aceptar una revisión global del proyecto condujo a la oposición activa de los diputados unionistas contra el mismo, oposición que se materializaría desde el 17 de junio, al comenzar el debate sobre el proyecto de ley de Presupuestos generales del estado para la isla de Cuba.<sup>202</sup>

Menos intransigente fue la reacción del Partido Incondicional de Puerto Rico que aceptaba en líneas generales la nueva estructura presupuestaria, centrando sus críticas en aspectos relativos a la constitución y atribuciones políticas de la

Diputación Insular.<sup>203</sup>

Similar oposición, esta vez por parte de todos los sectores interesados, suscitó el proyecto de creación de una sucursal del Banco de España en Cuba, consecuencia de la crisis del Banco Español, el cual, desde la Restauración, monopolizaba la emisión de billetes en las colonias.

El proyecto trataba de corregir los desajustes provocados en la circulación monetaria de las colonias por la conclusión de la recogida de los billetes de guerra en diciembre de 1892. Máxime cuando a la falta de circulante se sobrepusieron una crisis de sobreproducción azucarera y una serie de maniobras especulativas del Banco Hispano-Colonial, que aspiraba a suceder al Banco Español en el privilegio de la emisión de papel moneda.<sup>204</sup>

Ante este estado de cosas, Maura planteó la extensión a las colonias de las competencias del Banco de España, a través de sucursales cuyas funciones estuvieran circunscritas a las colonias, si bien la división subsiguiente de competencias dentro de esta institución no estaba claramente delimitada.

En la práctica, dicha delimitación de competencias era imposible y la extensión de la actuación del Banco de España a las colonias suponía asumir una antigua reivindicación identista, es decir la unificación de tesoros y, consiguientemente, de la

deuda emitida por éstos.<sup>205</sup> Por otra parte, la magnitud de los intereses amenazados, fundamentalmente los de los accionistas del Banco Español, así como los de los restantes bancos coloniales, abortó el proyecto de raíz, que no llegó a pasar de su discusión por la prensa.<sup>206</sup>

El fracaso del proyecto de reforma colonial de Maura ante la ofensiva concertada de los diversos sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo*, condujo a la fórmula consensual del posibilista Abarzuza. Las modificaciones introducidas por este proyecto sobre la organización económica del Estado en las colonias estaban directamente relacionadas con el nuevo carácter atribuido a las diputaciones insulares.

Suprimida del proyecto la creación de una diputación única en Cuba y desvirtuada la Diputación Provincial puertorriqueña a través de la división de la isla en dos regiones, San Juan y Ponce, los órganos electivos insulares perdían las competencias que el proyecto Maura les asignaba en materia de elaboración del presupuesto colonial.

El nuevo modelo presupuestario establecido por la Ley de Bases, no exento de vaguedad y pese a limitarse en parte a copiar los aspectos menos sustanciales del proyecto Maura sobre este extremo, establecía una política mucho más restrictiva que la de éste último. En este sentido, la base tercera de la Ley encomen-

daba la elaboración de los presupuestos generales de gastos e ingresos de las colonias a los respectivos intendentes de Hacienda, siendo remitidos a las Cortes para su discusión y aprobación, vía Ministerio de Ultramar.<sup>207</sup> Con ello, las competencias del Consejo de Administración de Cuba y de la Diputación puertorriqueña en esta materia se limitaban a proponer modificaciones sobre los proyectos de presupuestos elaborados por las intendencias. Si bien, al margen de las limitadas competencias asumidas en relación con los presupuestos generales de las colonias, la Ley de Bases encomendaba a los entes coloniales mencionados la elaboración de los presupuestos de gastos relativos a aquellas materias del ramo de Fomento (educación, obras públicas, beneficencia...), que en la Península eran en gran parte competencia de las diputaciones provinciales. Reteniendo el Gobierno la facultad de informar a las Cortes acerca de dichos presupuestos así como de rectificar aquellas cuestiones que creyera convenientes.

Este último extremo constituía una concesión del Gobierno hacia las posiciones autonomistas. No obstante, el nuevo marco presupuestario entrañaba una contradicción de fondo, derivada de la incongruencia que suponía el reconocimiento a los entes coloniales de la facultad de fijar los gastos relativos a aquellas materias que, en la Península, pertenecían al ámbito del Ministerio de Fomento, sin conceder a dichos órganos la capacidad

necesaria para generar los recursos precisos para el sostenimiento de dichos gastos, a través del desarrollo de una política impositiva autónoma.

En este sentido, pactados los aspectos fundamentales del proyecto, la asunción por parte de los nuevos órganos coloniales de competencias en materia de fijación y modificación de tributos, aún con carácter parcial, se convirtió en el eje del debate político que se desarrollaría en el Congreso durante la primera mitad de febrero de 1895. Ello suponía el último intento de los sectores predominantes del autonomismo, retraído temporalmente el Partido autonomista de Puerto Rico, de salvaguardar lo que fuera posible del primitivo proyecto de reforma de Maura.

En esta línea, Labra proponía en vísperas de la aprobación del proyecto la superación de las contradicciones mencionadas a través de dos fórmulas alternativas:

" Tengo para mí que sería más completa la obra, más franca, más orgánica, más definitiva, si se reconociese á aquellos países la facultad para determinar su orden financiero bajo su plena responsabilidad, lo cual pudiera hacerse de una de dos maneras: ó bien, como yo entiendo que sería lo más justo, dejando por completo esta facultad á las colonias, como sucede en las Antillas inglesas, ó bien dejando á la colonia la fijación y distribución, en un gran grupo de impuestos de la casi totalidad de ellos, y reservándose el Poder central algún impuesto determinado y que le parezca seguro y de fácil administración, como sucede, por ejemplo, en la Península por virtud del concierto económico vigente en la actualidad en las Provincias Vascongadas".<sup>206</sup>

Que los partidarios del mantenimiento del *statu quo* colonial eran conscientes de la inviabilidad práctica del marco presupuestario contemplado en la Ley de Bases se hace patente en las intervenciones del ministro de Ultramar, señalando el carácter abierto de la Ley que la hacía susceptible de un desarrollo posterior, y del propio Cánovas, aceptando una futura e hipotética ampliación de las facultades de los órganos coloniales en materia de fijación de determinadas cargas tributarias locales, extremo que finalmente recogería la Ley.<sup>209</sup>

El estallido de la guerra colonial en Cuba paralizó la aplicación de la Ley de Bases sobre régimen de Gobierno y Administración de Cuba y Puerto Rico y, por consiguiente, la prevista reforma del marco presupuestario colonial. Todo ello pese a que entre 1895 y 1896 la situación presupuestaria colonial se fuera haciendo progresivamente insostenible como consecuencia del crecimiento de la Deuda Pública colonial y del vertiginoso descenso de los ingresos como consecuencia de la guerra.

La Deuda, originada en 1868 y que en 1878 ascendía a 200 millones de pesos, se había agravado en el caso cubano a partir de las emisiones realizadas en 1886 y 1890 por Fabié y Romero Robledo respectivamente para hacer frente al creciente déficit de los presupuestos. A consecuencia de ello existía una Deuda cercana a los 400 millones en vísperas de la última guerra



colonial, de manera que si en el Presupuesto de 1891 se calculaba que hacían falta 7.800.000 pesos para el pago de los intereses de la Deuda, en 1896 dicha cifra ascendía a 10.500.000 de pesos. Entre 1896 y 1898 nuevos empréstitos producto de los gastos militares vendrían a empeorar aún más la situación.<sup>210</sup>

Por otra parte, si en el caso de Puerto Rico los ingresos experimentaron un ligero incremento como consecuencia de una mayor presión fiscal, en Cuba disminuyeron vertiginosamente a causa de la guerra, pasando las cantidades recaudadas por el arancel de aduanas entre 1892 y 1896 de 20.000.000 a 10.000.000 de pesos.<sup>211</sup>

La gravedad de la situación llevaría a los autonomistas a defender la asunción por el Tesoro metropolitano de una parte de la Deuda colonial, extremo que sería recogido tardíamente por los reales decretos de 25 de noviembre de 1897.<sup>212</sup>

No obstante, ello no sería obstáculo para que tras la crisis política subsiguiente al estallido de la guerra colonial y el acceso de los conservadores al poder, el Gobierno Cánovas presentara a las Cortes un proyecto de ley por el cual se autorizaba al Gobierno para formar el Presupuesto de gastos e ingresos de las colonias con sujeción a lo establecido por la Ley de Bases.

Ello suponía que, en tanto dicha Ley no fuera aplicada y ya que los presupuestos presentados por Becerra no llegaron a

aprobarse, se considerarían vigentes los presupuestos de 1893/94, presentados por Maura, en coincidencia substancial a su vez con los elaborados por Romero Robledo para el ejercicio anterior. Dichos presupuestos constituirían, junto con las modificaciones parciales de que fueron objeto con posterioridad a su aprobación, el marco presupuestario colonial hasta la tardía concesión de la autonomía.<sup>213</sup>

## NOTAS

- 1) Las Cortes Constituyentes fueron convocadas por la Junta Central a través de un Real Decreto de 1 de enero de 1810. En virtud de dicho Real Decreto se nombraría un diputado por cada 50.000 habitantes, pudiendo ser elector o elegido todo español mayor de 25 años, que tuviera propiedad inmueble o comercial. El Decreto se extendía a las colonias de América y Asia, si bien solo con efectos sobre la población blanca. El artículo 1 de la Constitución de Cádiz recogería este principio, en función del cual se consideraba a las colonias como partes de pleno derecho de la Nación española. Sobre éste y otros aspectos de la Constitución de 1812 vid. Solé, J. y Ajá, E.: Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936), Madrid, Siglo XXI, 1978, págs.13-20.
- 2) Infiesta, R.: Historia Constitucional de Cuba, La Habana, Ed. Selecta, 1942, pág.98.
- 3) Real Decreto de 13 de agosto de 1836, en Decretos de S.M.la reina Dña Isabel II, dados en su real nombre por su madre, la Reina Gobernadora y Reales Ordenes, resoluciones y Reglamentos expedidos por las Secretarías del Despacho Universal desde el 1 de enero hasta el fin de diciembre de 1836, Madrid, Imprenta Nacional, 1837, vol.XXI, pág.330.
- 4) Amblard, A.: Notas coloniales, Madrid, A. Pérez y Cía, 1904, pág.17.
- 5) La representación cubana a dichas Cortes estuvo integrada por Jose Antonio Saco, elegido por el distrito de Santiago de Cuba, Juan Montalvo del Castillo y Nicolás María de Escobedo, elegidos por el de La Habana, y Francisco de Armas, en representación de Puerto Príncipe. En el caso de Puerto Rico, un cuerpo integrado por los miembros del Ayuntamiento de San Juan y por los principales contribuyentes del país, elegía a Juan Bautista Herrera, antiguo alcalde de San Juan.
- 6) Infiesta, R., op.cit., pág.97.
- 7) "Dictamen de las comisiones reunidas de Ultramar y Constitución proponiendo que las provincias ultramarinas de América y Asia sean regidas por leyes especiales", en D.S.C, 10 de febrero de 1837, Apéndice.10, págs.1491-93.
- 8) La protesta, redactada por J. A. Saco el 21 de septiembre de 1837, fue suscrita por J. Montalvo y F. De Armas. Sobre este particular véase Ponte, F.J.: La personalidad política de Jose Antonio Saco, La Habana, Imprenta Molina y Co, 1931, pág.120.
- 9) Saco, J.A.: Colección de papeles científicos, históricos y políticos...sobre la vida de Cuba, La Habana, Dirección General de Cultura, 1960, vol.III, págs.112-143.
- 10) D.S.C, 9 de marzo de 1837, pág.2022.

- 11) D.S.C, 10 de marzo de 1837, pág.2040.
- 12) El acelerado proceso de innovaciones tecnológicas, desarrollado a lo largo del XIX, tuvo una gran incidencia en la redefinición del modelo de relaciones de las potencias coloniales europeas con el resto del mundo, en particular con sus antiguas dependencias. Pese al arcaísmo de sus estructuras coloniales el Estado liberal español no fue ajeno por completo a este proceso, como se desprende del estudio de las políticas coloniales ensayadas por España a lo largo del XIX. En relación a este tema, pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: Landes, D.: "The nature of Economic Imperialism", en The Journal of Economic History, nº21, (1961), págs. 511-554; Curtin, F.: "The white mans grave's: Image and Reality. 1780-1850" en Journal of British Studies, nº1 (1961), págs.94-110. Si bien la principal referencia la constituye la obra clásica de R. Headrick: Los instrumentos del imperialismo, Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- 13) D.S.C, 10 de enero de 1837, pág.2044.
- 14) La argumentación utilizada para no extender la Constitución a las Antillas se sustentaba, fundamentalmente, en la presencia del elemento negro en las colonias, acerca del cual, el diputado liberal llegará a afirmar: "(...) los que han estado allí saben, como yo se por teoría, aunque desgraciadamente muy acorde con la práctica, los medios que hay que usar para obligarles al trabajo duro a que se les dedica (...). Son vagos, peligrosos e incapaces de hacer nada si no hay una mano dura que les obligue". En D.S.C, 10 de enero de 1837, pág. 2043.
- 15) Infiesta, R., op.cit., pág.101.
- 16) Acosta, D: Jose J. Acosta y su tiempo, San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1965, págs.123-125.
- 17) La obtención de dicha representación sería planteada constantemente en los folletos y artículos publicados por individuos vinculados a este grupo. Uno de los más que más resonancia llegó a tener fue el opúsculo publicado en 1859 por el abogado catalán Ramón Just, en el cual se llegaba a afirmar, entre otras cosas, lo siguiente: "Estoy plenamente persuadido de que sin ese artículo en nuestra Constitución, sin la exclusión de los diputados cubanos, con su admisión en el Parlamento español, con las demás garantías y libertades constitucionales, no hubiéramos presenciado tristes escenas cuyo recuerdo aflige el alma, y que ningún cubano hubiera pensado jamás en separarse de España". En Just, R.: Las aspiraciones de Cuba, París, Tipografía de Ch. Mourque, 1859, pág.24.
- 18) El voto particular de Saco puede consultarse en D.S.C, 18 de julio de 1883, pág.4123.
- 19) Betancort, J.R.: Las dos banderas. Apuntes históricos sobre la insurrección de Cuba, Sevilla, s.e., 1870, pág.7 y ss.
- 20) Amblard, A., op.cit., pág.20.
- 21) Ibid, pág.22.
- 22) Sobre dicha oposición puede consultarse el Informe del Duque de la Torre de 10 de mayo de 1867, en Ministerio de Ultramar. Junta Informativa de Ultramar: Extracto de las contestaciones

dadas al interrogatorio sobre las bases en que deben fundarse las leyes especiales que al cumplir el artículo 80 deben presentarse a las Cortes para el gobierno de las provincias de Cuba y Puerto Rico, Madrid, Imprenta de la Biblioteca Universal Económica, 1869, vol.II, pág.136.

23) Al convocarse la Junta de 1865, dicho grupo constituyó un Comité antireformista, radicado en Madrid y dirigido por el marqués de Manzanedo, quién posteriormente dirigiría el Centro Hispano-Ultramarino. En Sedano y Cruzat, C.: Cuba desde 1850 a 1873, Madrid, Imprenta Nacional, 1873, pág.357.

24) En este sentido, el 20 de enero de 1865 Serrano, antiguo gobernador de Cuba, dirigía un discurso al Senado por el que urgía al Gobierno a aplicar el artículo constitucional relativo a la elaboración de las leyes especiales para Ultramar. Según Artola, el cambio de actitud por parte de estos sectores del unionismo sería producto, en gran medida, de la resolución de la Guerra de Secesión Americana y del incremento de las presiones internacionales en sentido abolicionista. Artola, M.: La burguesía revolucionaria 1808-1874, Madrid, Alianza Universidad, 1980, pág.319.

25) Extremo que puede seguirse en el curso de los debates objeto de este tema. D.S.C, 10 de enero de 1837. pág.2044.

26) D.S.S, 6 de marzo de 1865, pág.349.

27) Ibid.

28) Ibid, págs. 341 y 350-52.

29) D.S.C, 6 de mayo de 1865, pág. 1693-1701.

30) Preámbulo del Real Decreto de 25 de noviembre de 1865, en Revista de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1865, vol.XXIII, pág.558.

31) Respecto a la actuación política de los intereses económicos opuestos a la modificación del "pacto colonial", vid. D.S.C, 6 de mayo de 1865, pág. 1698. La posición del conservadurismo hispano-cubano ante esta cuestión puede seguirse en Sedano y Cruzat, op.cit., pág.357 y ss.; así como en el Informe del Duque de la Torre de 10 de mayo de 1867, en Extracto de las contestaciones..., op.cit., pág.136.

32) El 25 de marzo se celebraban las elecciones en Cuba, triunfando los autonomistas que consiguieron doce de los dieciséis comisionados electos. Los comisionados cubanos fueron los siguientes: por La Habana, Manuel de Armas y Antonio de San Martín; por Matanzas, Jose Luis Alfonso, que renunció y fue sustituido por Jose Miguel Angulo y Heredia; por Santiago, Jose Antonio Saco; por Pinar del Río, Manuel Ortega; por Colón Jose Antonio Echevarría; por Puerto Príncipe, Calixto Bernal; por Cienfuegos, Tomás Terry; por Villaclara, el conde de Pozos Dulces; por Cárdenas, Antonio Fernández; por Holguín, Juan Munné; por Sagua, el conde de Vallengano; por Remedio, José Morales Lemus; por Güines, Nicolas Azcárate; por Sancti Spiritus, Agustín

Camejo; y por Guanajay, Antonio Rodríguez Ojea. Guerra, R.: Manual de Historia de Cuba desde su descubrimiento hasta 1868, Madrid, Ediciones R, 1975, págs.584-85. En Puerto Rico las elecciones tuvieron lugar el 25 de diciembre, resultando elegidos Manuel Valdés, Julián Acosta, Luis Antonio Becerra, Manuel de Jesús Zeno, Francisco María Quiñones y Segundo Ruiz Belvis. Los comisionados conservadores Becerra y Linares se excusaron, no llegando a participar en la Junta. Ello supuso que la representación puertorriqueña llegada a Madrid fuera mayoritariamente autonomista, pues solo Zeno pertenecía al bloque antireformista. Cruz Monclova, L., op.cit.vol.I, págs.380-81.

33) D.S.C, 16 de mayo de 1866, págs.2170-76.

34) Fue el caso del diario La Constancia, dirigido por Jose María Musquiz, antiguo secretario de "Carlos VII". La Constancia, 11 de agosto de 1868.

35) Gaceta de Madrid, 16 de octubre de 1868.

36) Gaceta de Madrid, 25 de octubre de 1868.

37) Zaragoza, J.: Las insurrecciones en Cuba. Apuntes para la Historia política de esta isla en el presente siglo, Madrid, Imprenta J.Gómez, 1873, vol.II, págs. 734-36.

38) Sedano y Cruzat, C., op.cit., págs.349-352.

39) D.S.C, 24 de marzo de 1870, pág.6804.

40) En virtud de dicha Ley para ser elector se precisaba tener la nacionalidad española, ser mayor de edad y pagar un impuesto territorial o un subsidio industrial mínimo de 50 ptas al año. Labra, R.M. De: La República y las libertades de Ultramar, Madrid, Tipografía de A. Alonso, Madrid, 1897, pág.32.

41) Al mismo tiempo se elevaba el número de votantes al rebajarse hasta 40 ptas la cuota impositiva anual necesaria para poder participar, ibid, pág.33.

42) Pese a que en Puerto Rico el movimiento separatista no llegó a tener el desarrollo que adquiriría posteriormente en Cuba, será aquí donde se produzca el primer estallido revolucionario de las colonias españolas. El denominado "Grito de Lares", que tuvo lugar en septiembre de 1868, fue rápidamente abortado al inhibirse la mayoría de los elementos implicados en el mismo. Acerca del carácter del mismo existe una interesante polémica historiográfica entre quienes consideran a éste como la expresión de la existencia de una temprana conciencia nacional puertorriqueña (interpretaciones independentistas y, en general, marxistas) o quiénes ven en el mismo otros condicionantes de tipo económico o social (la Historia Tradicional, la denominada Nueva Historia, interpretaciones economicistas...). Entre la numerosa bibliografía existente sobre el tema destacan, entre otros, los trabajos de Cruz Monclova, L.: El Grito de Lares, San Juan, ICPR, 1968; Figueroa, L.: Tres puntos claves (Lares, Idioma, Soberanía), San Juan, Ed. Edil, 1972, págs.5-35; Maldonado, M.: "El Grito de Lares. La vigencia de un principio histórico", en

Revista Sin Nombre, vol.III, nº2, (1972), págs.61-75. Una visión marxista del proceso puede encontrarse en Corretger, J.A.: La revolución de Lares, San Juan, Ed. Bohique, 1947.

43) Al respecto, en el programa fundacional del Partido Liberal-Conservador, que pronto pasaría a llamarse Partido Incondicional Español, se manifestaba lo siguiente: " Para conservar estas provincias en el relativamente floreciente estado en que se encuentran y el más próspero a que pudieran llegar, es que deseamos mucho tacto, prudencia y proceder sin precipitación, a fin de que al decretar cualesquiera derechos políticos se tenga muy presente que hay unos cuantos ambiciosos, ávidos de aprovecharse con refinada astucia de nuestra imprevisión para llevar a cabo sus planes de independencia (...) Si, pues, van a las Cortes hombres que no juzguen varias y muy profundas modificaciones en la Constitución que hoy rige en la Península (en ref. a la Constitución de 1869) nuestra ruina es segura (...) con tan terribles ejemplos a la vista, ciegos, insensatos y dignos de castigo seríamos si todos los que tenemos algo que perder, aunque no fuera más que por personal egoísmo, no nos agrupáramos para contrarrestar con nuestros votos unánimes la perniciosa atmósfera política que va en Puerto Rico anulando nuestro porvenir y el de nuestros hijos". En Cruz Monclova, L., op.cit., págs.142-46.

44) Gelpi y Ferro, G.: Historia de la Revolución y Guerra de Cuba, La Habana, Tipografía de la Gaceta oficial, 1887-89, vol.I, págs.104-5.

45) Ibid, pág.101.

46) Dicho argumento constituyó la base de la campaña antireformista, realizada en las Cortes por este grupo entre 1869 y 1872. Fue utilizado por primera vez de forma sistemática, con motivo de la discusión del voto particular presentado por Romero Robledo al Proyecto de ley de Reforma de la Constitución del Estado para aplicarla a Puerto Rico. La discusión de este Proyecto, iniciada en enero de 1870 (D.S.C, 26 de enero de 1870, Apéndice 2º), se prolongaría hasta abril (D.S.C, 1 de abril de 1870, pág.7042).

47) Sobre la intención inicial de Becerra de realizar elecciones en Cuba, que permitieran la llegada de diputados cubanos a las Cortes, véase la Circular del gobierno general de Cuba de 23 de septiembre de 1869, en Pirala, A.: Anales de la Guerra de Cuba, Madrid, Felipe González Rojas, 1895-98, vol.II, pág.626.

48) D.S.C, 24 de marzo de 1870, pág.6804.

49) Al respecto, La Integridad de la Patria, diario publicado en Madrid por el bloque antireformista, sostenía en su primer número que: "(...) no hay excusa (sic) para no llamar a los diputados de Cuba a cortes". En La Integridad de la Patria, 28 de noviembre de 1869.

50) Real Academia de la Historia (R.A.H), Colección Caballero de Rodas, vol.IV, nº 9/7539, fol.14.

51) El Consejo de Administración, convocado por Valmaseda a instancias del propio ministro de Ultramar, emitía el 27 de abril de 1871 un informe negativo respecto de la conveniencia de llevar a cabo en Cuba el proceso electoral. El informe original puede consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.4940.

52) Pirala, A., op.cit., vol.II, pág.175.

- 53) Discurso de Labra el 10 de julio de 1871, en Mesa, R.: La idea colonial en España, Ed. Fernando Torres, Valencia, 1976, págs.111-117.
- 54) Esta era la opinión expuesta por uno de los máximos exponentes del bloque antireformista hispano-cubano, Vicente Bas y Cortés, director de La Bandera Española. En Bas y Cortés, V.: Cartas al Rey acerca de la isla de Cuba, La Habana, Librería de Abraido, 1871, pág.197.
- 55) Esteban, J.: Las constituciones españolas, Madrid, Taurus, 1981, pág.190.
- 56) Gaceta de la Habana, 5 de marzo de 1878.
- 57) Sobre la oposición de los partidarios más integristas del statu quo a la representación colonial en Cortes, con motivo de la discusión de la Constitución de 1876, consúltese Roldán, I.: La Unión Constitucional y la política española en Cuba (1868-1898), Madrid, Universidad Complutense, 1990, págs.148-165.
- 58) El primer intento fue realizado por agentes de la Regente en 1837 ante Luis Felipe. El desacuerdo acerca del precio, 10 de millones de reales, así como la propia oposición a la venta por parte de la comisión negociadora frustraría el mismo. Si bien, probablemente, no se trató más que de una maniobra para tantear el precio que eventualmente se podría obtener por el Archipiélago, como parece demostrar el hecho de que también se hablara de Cuba y puerto Rico en la operación. Pirala, A.: Anales de la Guerra de Cuba, Madrid, Felipe González Rojas, 1895-98, vol.I, pág.802.
- 59) Real Decreto de 19 de septiembre de 1862, creando una Comisaría Regia para estudiar la reforma de "todos los ramos de la Administración civil del Archipiélago". En C.L., vol. LXXXVIII, pág.448.
- 60) Dicha Comisaría era suprimida por un Real Decreto de 21 de septiembre de 1864. En C.L., vol.XLIXII, pág.574. El conjunto de memorias resultado de sus actividades fue archivado y olvidado en el recién creado Ministerio de Ultramar. Las mismas no verían la luz hasta 1882, año en que fueron publicadas por el orientalista Francisco Cañamaque.
- 61) Sobre la creación y características de dicha Junta, vid. Sánchez, A.: "Los organismos consultivos de las colonias de Ultramar y el gobierno del Pacífico (1863-1899)", en Revista Española del Pacífico, año 4, 1994, págs.66-67. Sobre su composición vid. La Discusión, 2 de febrero de 1869.
- 62) Labra, R.M. De: La cuestión colonial por Rafael María de Labra. Artículos publicados en el periódico Las Cortes. Tip. de Gregorio Estrada, Madrid, 1869, págs.54-63. Sobre las discusiones relativas a este tema desarrolladas en el seno de las comisiones mencionadas vid. Montero y Vidal, J.: Historia General de Filipinas, págs.487-88 y 528.
- 63) La Democracia en el Ministerio de Ultramar 1869-1870. Colección de leyes, decretos, órdenes, circulares y otros



documentos emanados del Ministerio de Ultramar durante la administración del Excmo.Sr.D. Manuel Becerra, Madrid, s.e., 1870, pág.3.

64) Proyecto de bases para la organización política y administrativa central de Filipinas presentada al Excmo.Sr.Gobernador Superior Civil por la Comisión de reformas administrativas, Binondo, Imprenta de Bruno González, 1870. También en el Proyecto de ley municipal y en el Proyecto de ley para la organización, gobierno y administración de las provincias, presentado al Excmo.Sr.Gobernador Superior Civil por la Comisión de reformas administrativas, Manila, Imprenta Militar, 1870. Todos ellos en "Papeles relativos a las provincias de Ultramar recogidos por EAS", Biblioteca Nacional (B.N), mss. 13228, doc.28.

65) Preámbulo del Real Decreto de 4 de diciembre de 1869, en C.L., vol.II, pág.819.

66) Sánchez, A., art.cit., pág.67.

67) Dictamen de la minoría de la Junta Consultiva de reformas de Filipinas creada por decreto de 4 de diciembre de 1869, Madrid, Imprenta á cargo de J.E Marete, 1870, en B.N, mss.13228, doc.28.

68) Los proyectos presentados por la Comisión de reformas administrativas y la Junta Consultiva de reformas de Filipinas fueron remitidas por el ministro de Ultramar al Consejo de Filipinas, para que informara acerca de los mismos. Por su parte el Consejo de Filipinas decidió aplazar el estudio de las reformas planteadas, como puede deducirse de la congelación de las mismas desde abril de 1871 hasta enero de 1877. En el informe-comentario que acompaña al Proyecto se hace alusión a que el retraso había sido "meditado, perfectamente voluntario y acordado por unanimidad". En el estudio de la propuesta de reformas del Consejo de Filipinas, que tuvo lugar en el Ministerio entre 1876 y 1880, ya no se hace referencia a una posible representación en las Cortes del archipiélago. A.H.N, leg.5314, exp.510 y 511, y leg.5304, exp.31.

69) Blanco, M.: Política de España en Ultramar, Madrid, Imprenta de Francisco G. Pérez, 1890, pág.547.

70) D.S.C, 27 de abril de 1891, Apéndice 29.

71) Labra, R.M De: La cuestión colonial..., op.cit., pág.41.

72) D.S.S, 1 de junio de 1895, pág.2172.

73) Labra, R.M De: La reforma política en Ultramar. Discursos y folletos de 1868-1900, Madrid, Tipografía de Alfredo y Alonso, 1901, pág.530.

74) J.A. Saco aducía hasta nueve razones en contra de la doble representación. Su voto particular puede consultarse en: Ponte Domínguez, F., op.cit., págs.353-54. Por su parte, C. Bernal sostenía una postura parecida, vid. Valverde, A.L.: Jose Calixto Bernal y Soto. Preclaro defensor en España de los derechos de Cuba: autoridad y democracia, La Habana, Jesús Montes, 1942, págs.192-201.

- 75) Ponte Domínguez, op.cit., pág.354.
- 76) D.S.C, 17 de julio de 1883, pág.4124.
- 77) Ibid, págs. 4118 y ss.
- 78) Montoro, en respuesta a Rodríguez San Pedro, aduce el ejemplo de la reciente reforma colonial francesa en sus colonias antillanas. Dicha reforma se caracterizaba por la coexistencia entre una forma matizada de cámaras coloniales, los Consejos generales, con competencias en materia presupuestaria, con la existencia de diputados coloniales en las Cámaras de la República. En D.S.C, 24 de mayo de 1888, pág.3646.
- 79) Al respecto, Rodríguez San Pedro volvía a plantear la hipotética incompatibilidad que se derivaría de la doble representación, en el curso de los debates sobre la diputación única de Maura. En tanto que el propio Maura negaba dicha incompatibilidad, al considerar que la representación de Cuba en las Cámaras de la Metrópoli correspondía al conjunto de los diputados de las mismas, en calidad de diputados de la Nación, y no en exclusiva a la representación cubana en las Cortes. D.S.C, 17 de junio de 1893, págs.1680-87.
- 80) D.S.S, 24 de marzo de 1866, págs.468-478.
- 81) "Proyecto Ibáñez", en Revista de las Antillas, vol.II, n°29, 18 de octubre de 1883.
- 82) Los promotores de este movimiento fueron significados unionistas, como el conde de Casa Moré, presidente del Círculo de Hacendados, y el conde de Ibáñez, quién llevó a cabo la primera exposición sistemática de las demandas planteadas por este grupo. Ello ponía de relieve la existencia de una importante fractura en el seno de la Unión Constitucional. Extremo señalado por Roldán I., op.cit., págs.340-41.
- 83) La oposición del Gobierno conservador en general y, en particular, de los diputados unionistas llevaría al gobernador general Castillo a desautorizar la celebración de dicha Junta. Aduciendo, precisamente, la pretensión por parte de la misma de arrogarse la representación del país, usurpando las facultades propias y exclusivas de los representantes coloniales en las Cortes. La correspondencia reservada entre el Gobernador Castillo y el Gobierno con este motivo puede consultarse en A.H.N, Ultramar, legs.4283 y 4829. La interpretación reformista del proceso puede apreciarse en el discurso pronunciado por Montoro en Caridad del Cerro en agosto de 1884. En Montoro, R.: Discursos políticos y parlamentarios, informes y disertaciones por Rafael Montoro, Filadelfia, La Compañía Levytipe, 1894, págs.79-80.
- 84) Informe del Consejo de Hacienda de la isla de Cuba, sobre las reformas económico-administrativas que demanda la situación de la agricultura. Presentado por la Comisión nombrada al efecto por la Junta General del 20 de enero, autorizado por la directiva, y aprobado por la Junta General Extraordinaria de 22 de abril de 1887, La Habana, La Correspondencia de Cuba, 1887, págs.5-7.

- 85) García Polavieja, C.: Mando en Cuba del Teniente General D.Camilo G. Polavieja, copia de la memoria dirigida al Excmo ministro de Ultramar el 22 de diciembre de 1892, Madrid, Tipografía de los sucesores de Rivadeneira, 1898, págs.30-31.
- 86) La iniciativa de convocar a los comisionados partió del ministro de Ultramar, Antonio María Fabié, quién trató, en un primer momento, que dicha comisión tuviera un carácter extraoficial, derivado del mero ejercicio del derecho de petición que la Constitución concedía a dichas corporaciones. Al no lograrlo, accedió a invitar oficialmente a éstas a exponer en Madrid sus puntos de vista. La correspondencia entre el ministro y el gobernador de Cuba con este motivo puede consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.4281.
- 87) Fabié, A.M: Mi gestión ministerial respecto a la isla de Cuba, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del sagrado Corazón de Jesús, 1898, págs.268 y ss.
- 88) D.S.C, 25 de junio de 1891, pág.2553.
- 89) D.S.S, 15 de abril de 1891, págs.408-9.
- 90) D.S.S, 10 de mayo de 1892, págs.3074-76.
- 91) D.S.C, 5 de julio de 1891, pág.2790.
- 92) D.S.C, 25 de junio de 1891, pág.2563. En el mismo sentido se expresaría posteriormente el propio Cánovas. D.S.C, 9 de julio de 1891, pág.2799.
- 93) Tal fue el caso de López Domínguez y Moret. D.S.C, 11 de julio de 1891, pág.3026.
- 94) Sobre el origen de esta nueva estrategia vid.: Recuerdo electoral. Homenaje a los comisionados de Cuba en su regreso a La Habana, La Habana, La Propaganda Literaria, 1891, pág.11-16
- 95) Dichos grupos utilizarían desde 1892, la fórmula de asociar a las juntas directivas de los diferentes partidos coloniales a sus propuestas a las Cortes. Lo que, con motivo de la exposición en el Congreso de una de dichas propuestas en mayo de 1892, llevaría a Bernardo Portuondo a afirmar: "(...) no hay nada de violento, nada de artificial, nada de exagerado al decir: Cuba pide, Cuba propone, Cuba expone estas conclusiones, sustituyendo la palabra Cuba á las palabras corporaciones firmantes...". En D.S.C, 10 de mayo de 1892, pág.3075.
- 96) Ello propiciaría el desarrollo de un intenso debate en el Congreso acerca del carácter de esta campaña. Dicho debate se desarrollaría entre junio y julio de 1893. Véase, sobre todo, D.S.C, 17 de junio de 1893, págs.1695-1708. La postura oficial del ministro de Ultramar se encuentra en D.S.C, 8 de julio de 1893, pág.2349.
- 97) Pese a que el régimen parlamentario español instituido por la Constitución de 1837 hacía descansar las máximas facultades políticas en las Cortes, el funcionamiento político del Estado liberal desvirtuó la naturaleza de este principio. Extremo que no haría sino acentuarse a partir de la Constitución de 1845.

Colomer, A.: Los liberales y el origen de la monarquía parlamentaria en España, Valencia, UDF, 1993, pág.127.

98) D.S.C, 6 de marzo de 1865, pág.341.

99) Ibid, pág.350.

100) D.S.C, 6 de mayo de 1865, pág.4699 y D.S.C, 29 de mayo de 1865, pág.2294.

101) D.S.C., 29 de mayo de 1865, pág.4700.

102) "El Gobierno presentará á las Cortes el 1º de octubre los presupuestos que hayan de regir para la Península y posesiones de Ultramar desde el 1 de enero de 1856 hasta el 30 de junio de 1857, nivelados los gastos con ingresos de carácter permanente". Art.17 de la Ley de 25 de julio de 1855, fijando los presupuestos de gastos e ingresos para el año 1855, en C.L., vol.LXV, pág.514.

103) Real Orden de 30 de junio de 1863, en C.L., vol. LXXXIX, págs.554-56.

104) El proyecto de participación indirecta de las Cortes en la aprobación de los presupuestos coloniales sería retirado en enero de 1864.

105) El Real Decreto de 29 de agosto de 1871 suponía la desaparición de la Sección Novena de los Presupuestos Generales del Estado, pasando a depender de los respectivos presupuestos coloniales los gastos generados por el Ministerio de Ultramar. C.L., vol.CVII, págs.454-58.

106) "Sería de desear, atendida la creciente importancia de aquellas provincias, que formados sus presupuestos con la antelación debida, fueran sometidos al Congreso, lo mismo que los de la Península, acerca de lo cual la Comisión, sin formular una opinión resuelta, se limita á exponer la idea y llamar sobre el particular la atención del Congreso para los años sucesivos". En D.S.C, 29 de mayo de 1865, pág.2288.

107) Fabié había sido Jefe de Sección de la Dirección General de Administración y Fomento del ministerio de ultramar, así como vocal de la Junta creada para la organización y gobierno de Mindanao. Su expediente puede consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.2427.

108) D.S.C, 29 de mayo de 1865, pág.2295. Sobre el replanteamiento de la estructura colonial de las Antillas holandesas a lo largo de la segunda mitad del XIX véase Hanson, P.: Netherlands America, London, Robert Hart Limited, 1943, págs.105-119 y 154-55.

109) D.S.C, 29 de mayo de 1865, pág.2295.

110) D.S.S, 24 de marzo de 1866, pág.472.

111) D.S.S, 4 de mayo de 1868, págs.520-522.

112) D.S.C, 9 de mayo de 1868, pág.1116-1125.

113) D.S.C, 26 de enero de 1870, Apéndice 2º.

114) A este fin iba encaminada la reforma del artículo 108 de la Constitución. D.S.C, 24 de marzo de 1870, pág.6804.

115) Mientras que todas las disposiciones de cierta relevancia referidas a las colonias fueron sometidas a la discusión y

aprobación de las Cortes durante el período precedente, no ocurrió lo mismo a lo largo de la Presidencia de la I República por Castelar, como puede desprenderse del análisis de la legislación colonial de esta etapa, que reviste casi siempre la forma de decreto. En tanto que la inexistencia de Cámaras Legislativas durante el régimen de Serrano impidió lógicamente su participación en materia colonial.

116) Real Decreto de 12 de septiembre de 1870, en C.L, vol.CV, pág.885.

117) En este sentido, los arts.27 y 28 del Real Decreto de 12 de septiembre de 1870 establecían la posibilidad de prorrogar los presupuestos coloniales, así como la de ampliarlos a través de créditos extraordinarios o supletorios. C.L, vol.CV, pág.885 y ss.

118) Durán ve en este giro una necesidad coyuntural de la Unión Liberal de ampliar su espacio político por la izquierda, a fin de frenar la creciente deserción de sus filas hacia el Partido Progresista. Durán, N.: La Unión Liberal y la modernización de la España isabelina. Una convivencia frustrada 1854-1868, Madrid, Akal, 1979, págs.277-8 y 298-304.

119) D.S.C, 21 de diciembre de 1876, pág.4235 y D.S.C, 14 de junio de 1878, pág.2486.

120) D.S.C, 18 de abril de 1876, pág.805.

121) Real Decreto de 13 de agosto de 1876, prorrogando los presupuestos del ejercicio anterior. A su vez estos presupuestos eran prórroga de los de 1874/75. En C.L, vol.XIX, pág.571.

122) D.S.C, 15 de diciembre de 1876, pág. 4167.

123) D.S.C, 21 de diciembre de 1876, pág.4242.

124) Las quejas de los senadores de la minoría de la Cámara fueron constantes en este sentido. El carácter de mero trámite adquirido por la discusión de los presupuestos en el Senado es patente en las siguientes palabras de Alcalá Galiano: "(...) yo no he estudiado el presupuesto de Ultramar ni bien ni mal, y la razón es muy sencilla. El presupuesto de Ultramar se leyó ayer aquí, se nombró la Comisión, que en media hora dio el dictamen, y nos fuimos a nuestras casas. Y yo pregunto: ¿Cuándo, cómo y de qué manera se va á estudiar el presupuesto de Ultramar, si no ha venido hasta ayer y ya hoy le estamos discutiendo". D.S.S, 21 de julio de 1883, pág.3299.

125) D.S.S, 22 de mayo de 1885, pág.2590. Respecto al absentismo derivado de estas circunstancias véase D.S.S, 21 de julio de 1883, pág.3302.

126) D.S.C, 5 de marzo de 1880, págs.2224-28.

127) Ibid, pág.2227.

128) Dichos proyectos hacían referencia a las dos leyes de relaciones mercantiles aprobadas el 30 de junio y el 20 de julio de 1882.

129) Giberga, E.: Obras, La Habana, Bouza y Cía, 1930, I vol., pág.219.

- 130) D.S.C, 3 de mayo de 1890, pág.4820.
- 131) Ibid, pág.4819.
- 132) Sobre esta cuestión vid. Martínez, M.: "Sobre la legislación ultramarina", en Diccionario de la Administración, Madrid, 1887, pág.VI.
- 133) En este sentido la normativa constitucional señalaba lo siguiente: "Todos los años presentará el Gobierno á las Cortes el Presupuesto general de gastos del Estado para el año siguiente y el plan de contribuciones y medios para llevarlos, como asimismo las cuentas de la recaudación é inversión de los caudales públicos, para su examen y aprobación. Si no pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente, regirán los del anterior, siempre que para él hayan sido discutidos y votados por las Cortes y sancionados por el Rey". En Esteban, J.: Las Constituciones españolas, Madrid, Taurus, 1981, pág.153.
- 134) D.S.C, 3 de mayo de 1890, pág.4820.
- 135) Las referencias en este sentido son continuas. Puede consultarse Figueras, F.: Cuba y su evolución colonial, La Habana, Ed.Isla S.A, pág.120.
- 136) Sobre el carácter ministerial de la Unión Constitucional, véase Roldán, I., op.cit., págs.683-691.
- 137) Vid. a modo de ejemplo los presupuestos ordinarios de gastos de Cuba, Puerto Rico y Filipinas para los ejercicios 1880/81 (C.L, vol.CXXIV, pág.998; vol.CXXIV, pág.1267; C.L, vol.CXXIV, pág.517) y 1885/86 (C.L, vol.CXXXV, pág.99; vol.CXXXIV, pág.752; vol.CXXXV, pág.251).
- 138) En virtud de dicha autorización Romero Robledo realizó una serie de importantes cambios en la estructura de la Administración periférica. Estos fueron, entre otros, la modificación del Consejo de Administración de Cuba; la creación de nuevos consejos, que venía a aumentar el confusionismo administrativo existente al suponer una superposición de funciones con otros órganos preexistentes; la supresión de las intendencias; así como una serie de cambios menores en la estructura del Gobierno Superior Civil de Cuba. Además reformó los procedimientos administrativos e impuso un nuevo impuesto, el del timbre del fósforo. Todo ello sin consultar al Parlamento. Sobre las reformas de Romero en 1890 puede consultarse Gibergera, E., op.cit., págs.220 y ss.
- 139) Esto sucedía así porque, con motivo de la comunicación a las Cámaras por el Gobierno de haber hecho uso de la autorización, tenía lugar la formación de una comisión para que dictaminara si se había hecho un uso correcto de la misma.
- 140) Este extremo fue denunciado por Labra en junio de 1895, con motivo de su oposición a la autorización pedida por el Ejecutivo, para aplicar la ley de reformas de marzo de 1895 con las modificaciones que considerara oportunas. D.S.C, 19 de junio de 1895, pág.4717.
- 141) La concesión de dichas facultades excepcionales en 1824,

tenía un carácter inicialmente coyuntural, como se deduce del sentido de la norma. En 1825 se produjo una información del Consejo de Indias en sentido negativo hacia la continuación de las mismas. Pese a lo cual Fernando VII confirmaría a los capitanes generales coloniales en el ejercicio indefinido de éstas, a través de una Real Orden de 28 de mayo de 1825:

"(...) queriendo al mismo tiempo S.M. precaver los inconvenientes que pudieran resultar en casos extraordinarios de la división en el mando y de la complicación de facultades y atribuciones en los respectivos empleados para el importante fin de la de la conservación de esta preciosa Isla a su legítima Autoridad Soberana y la tranquilidad pública, ha tenido á bien, conformándose con el dictamen de su Consejo, autorizar a V.E., plenamente, confiriéndole todo el lleno de las facultades que por Reales Ordenanzas se conceden a los gobernadores de plazas sitiadas." El Real Decreto se

encuentra íntegramente reproducido en Pirala, I.: Anales de la Guerra de Cuba, Madrid, Imp. Felipe González Rojas, 1895-98, vol.I, pág.170.

142) En la Información de 1865 se proponía el nombramiento de un gobernador superior civil, un capitán general y un jefe de la Marina. La base 28 recogía explícitamente la separación de mandos. El cargo de gobernador superior civil podía recaer en un militar aunque sus funciones fueran estrictamente civiles, como puede desprenderse del estudio de las bases 27, 28 y 29 del proyecto, vid. Informe Político.-Informe sobre reformas: Cuba y Puerto Rico, vol.II, Nueva York, Hallet y Breen, 1867, págs.24-25.

143) Real Decreto de 28 de noviembre de 1867, ratificando la Real Orden de 28 de mayo de 1825, en C.L

144) Labra, R.M. De: La República y las libertades de Ultramar, op.cit., pág.33.

145) Decreto de 15 de octubre de 1873, en C.L, vol.CXI, pág.617.

146) En el referido decreto se manifestaba lo siguiente:

"(...) que la autoridad Superior de la Isla se atenderá á lo preceptuado en el Reglamento de 30 de enero de 1866 y á los decretos de 27 de marzo y 7 de junio de 1876, que claramente determinan las atribuciones que en punto á policía competen al Gobierno político de La Habana". Labra, R.M. De: La República y las libertades de Ultramar, op.cit., pág.39.

147) D.S.S, 9 de marzo de 1878, pág.83.

148) D.S.C, 21 de diciembre de 1876, pág.4242.

149) D.S.S, 9 de abril de 1878, pág.91.

150) "Programa del Partido Liberal o Autonomista de Cuba, aprobado por la Junta General de 3 de agosto de 1878"; la separación de mandos sería recogida, asimismo, por la "Circular del Partido de 2 de agosto de 1879" y por el artículo "Nuestra doctrina", publicado por el periódico El Triunfo el 22 de mayo de 1881. Todos ellos en Labra, R.M. De: La autonomía colonial en España, Madrid, Imp. de los Sucesores de Cuesta, 1892, págs.191, 193 y 197 respectivamente. En tanto que, en el caso de Puerto Rico era recogido por el Plan de Ponce enunciado el 14 de noviembre de

- 1886, en Trías, J.: Historia Constitucional de Puerto Rico, Barcelona, 1980, pág.74.
- 151) D.S.C, 5 de mayo de 1882, Apéndice 1º.
- 152) D.S.S, 26 de junio de 1882, pág.2640.
- 153) El Triunfo, 4 de agosto de 1882.
- 154) D.S.S, 7 de julio de 1885, pág.3515.
- 155) D.S.C, 20 de abril de 1882, Apéndice 42.
- 156) Sobre dicho obstruccionismo vid. D.S.C, 16 de julio de 1883, pág.4057.
- 157) D.S.C, 8 de febrero de 1883, pág.781-2.
- 158) Se trataba de los gobiernos civiles de las provincias e La Habana, Pinar del Río y Matanzas, cargos que tradicionalmente habían sido asignados a los comandantes militares de estas provincias. Las reacciones provocadas por dichos nombramientos pueden consultarse en A.H.N, Ultramar, leg.4887.
- 159) La proposición en el diario El País, 31 de septiembre de 1886. Respecto a la reactivación de los trabajos de la Comisión en 1890 vid. D.S.C, 15 de abril de 1890, pág.3507.
- 160) A.H.N, Ultramar, leg.4887.
- 161) Sobre la postura del Partido Conservador respecto a esta cuestión, vid. D.S.S, 7 de julio de 1885, pág.3516. El manifiesto de la Unión Constitucional sobre el mismo puede encontrarse en El Diario de la Marina, 6 de marzo de 1887.
- 162) Circular de la Unión Constitucional, en Diario de la Marina, 30 de abril de 1887.
- 163) Ibid.
- 164) También Romero Girón sustentaba dichas tesis en junio de 1882. D.S.C, 26 de junio de 1882, pág.2640.
- 165) Hasta el punto de que en 1897, al producirse una crisis de gobernabilidad a causa de la actitud de un amplio sector del ejército ante el Gobierno, Sagasta preferirá ceder el poder a los conservadores, ante la imposibilidad de encontrar una solución aceptable para todos los sectores implicados.
- Varela, J.: Los amigos políticos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900), Madrid, Alianza, 1977, págs.306-313.
- 166) D.S.C, 11 de febrero de 1889, pág.645.
- 167) D.S.C, 15 de abril de 1890, pág.3503.
- 168) Extremo defendido por Labra ante el Congreso. D.S.C, 15 de abril de 1890, pág.3507.
- 169) D.S.S, 31 de mayo de 1890, pág.3193 y D.S.C, 21 de febrero de 1890, pág.1674.
- 170) D.S.S, 28 de mayo de 1890, pág.1680.
- 171) Estos planteamientos fueron expuestos por el conde de Galarza por primera vez, con motivo de un incidente en el Senado en febrero de 1890. D.S.S, 21 de febrero de 1890, pág.1669.
- 172) Se trataba de la Dirección general de Ultramar, perteneciente al Ministerio de Hacienda y creada por un Real Decreto de



7 de enero de 1851. La norma constitutiva original y sus borradores previos pueden consultarse en Archivo General de la Administración (A.G.A), leg.45, exp.15010.

173) En la base 15 del Informe Político se otorgaba a las diputaciones insulares la facultad de aprobar o rechazar los presupuestos coloniales (es decir, los relativos a las diputaciones de distrito). Si bien en la base 26 se especificaba que de no aprobarse quedarían en vigencia los del año anterior. Informe Político, op.cit., págs.44-45.

174) Una buena exposición del programa autonomista en relación a la organización económica colonial puede encontrarse en D.S.C, 20 de junio de 1882, págs.4547 y ss.

175) Labra, R.M. De: La autonomía colonial en España, op.cit., pág.199.

176) D.S.C, 19 de junio de 1882, pág.4494.

177) "(...) sé de antemano que su S.S podrá invitarme a que aplaze todas mis observaciones sobre esta materia para cuando vengan á esta cámara los Presupuestos de Cuba, presentados en el otro Cuerpo Colegislador. Pero su S.S sabe muy bien que una vez discutidos y aprobados dichos presupuestos en el Congreso raya en imposible obtener modificaciones de ninguna especie, por tenerlo así establecido la costumbre, la Jurisprudencia Constitucional, salvo en algún caso rarísimo, en que es forzoso dirimir las discrepancias de ambos cuerpos por una comisión mixta". D.S.S, 25 de mayo de 1885, pág.2590.

178) D.S.C, 20 de junio de 1882, pág.4495. Desde entonces, los diputados y senadores autonomistas defenderían todos los proyectos identistas en materia presupuestaria. Dicha actitud se mantendría hasta los debates a los que dio lugar la discusión del proyecto Maura en 1893.

179) D.S.C, 19 de junio de 1882, pág.4497.

180) El programa esta expuesto en D.S.C, 30 de junio de 1885, pág.5606.

181) Discurso de Sanz, en D.S.C, 12 de junio de 1880, pág.4736.

182) Ibid, pág.4739.

183) Dabán, junto a Vergez, pertenecía al Partido Liberal Progresista de Santiago. D.S.C, 14 de julio de 1883, pág.3984.

184) D.S.S, 22 de mayo de 1885, pág.2590.

185) D.S.C, 26 de junio de 1885, pág.5466.

186) Sobre este extremo, vid. Maluquer, J.: "El mercado colonial antillano en el XIX", en Nadal, J. y Tortella, G. (ed.): Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España Contemporánea. Actas del I Congreso de Historia Económica de España, Barcelona, Ariel, 1972, págs.322-57. Sobre la inadecuación de la España del XIX para asumir el papel de metrópoli económica, vid. Mesa, R.: La idea colonial en España, Valencia, Fernando Torres, 1976, págs.89-99.

187) D.S.S, 26 de junio de 1882, pág.2621 y ss.

188) D.S.C, 25 de junio de 1885, pág.5398.

- 189) D.S.C, 8 de junio de 1883, pág.1883, pág.2897.
- 190) Diario de la Marina, 30 de abril de 1888.
- 191) A.H.N, Ultramar, leg.4888.
- 192) D.S.C, 3 de julio 1891, pág.2801.
- 193) D.S.C, 11 de julio de 1891, pág.3031.
- 194) Quizá la mayor evolución fue la experimentada por Manuel Becerra, quién en noviembre de 1869 no solo defendía en las Cortes la viabilidad de la autonomía como forma de organización colonial, sino que, superando los propios postulados autonomistas, llegaba a sostener la independencia como fase final del proceso de maduración política. D.S.C, 13 de noviembre de 1869, pág.4225. Con el acceso del Partido Liberal al poder en 1881 esta actitud ha variado notablemente, hasta el punto de sostener como objetivo de la política colonial la conversión de Cuba y Puerto Rico en provincias españolas. Vid. D.S.C, 30 de junio de 1885, pág.5591. Ello explicaría la decepción de los autonomistas. Vid. discurso de Labra en D.S.C, 30 de junio de 1885, pág.5602.
- 195) D.S.C, 8 de julio de 1891, pág.2920.
- 196) Formados por un conjunto de vocales natos: el gobernador, el obispo de la Habana, el comandante del apostadero, el segundo cabo, el presidente de la Audiencia provincial, el coronel decano de los voluntarios, así como los diputados provinciales que estuvieran en el segundo bienio de su cargo.
- 197) "Proyecto de ley reformando el Gobierno y Administración civil de Cuba y Puerto Rico", en D.S.C, 19 de junio de 1893, págs.1728-29.
- 198) D.S.C, 17 de junio de 1891, pág.1689.
- 199) D.S.C, 14 de julio de 1891, pág.2590 y ss.
- 200) Esta actitud fue censurada por autores cercanos ya al independentismo, como Juan Gualberto Gómez. Al respecto, puede consultarse la serie de artículos publicados por el diario Patria con este motivo, recogidos por Gómez, J.G.: Preparando la Revolución, La Habana, 1936, págs.67 y ss.
- 201) Diario de la Marina, 10 y 11 de junio de 1893.
- 202) La ruptura tenía lugar poco después de que una comisión de diputados de la Unión Constitucional fracasara al negociar con el Ministerio un consenso, en torno a las posiciones sostenidas por la directiva del partido. A partir de ese momento la oposición de la Unión al proyecto se hizo tan frontal que los medios autonomistas pronto se percataron del peligro de crisis ministerial que ello entrañaba, lo que seguramente influyó en la postura de apoyo matizado al proyecto por parte de estos grupos. El País, 9 de junio de 1893.
- 203) D.S.C, 17 de junio de 1893, págs.1704 y 1712
- 204) La Discusión, 30 de septiembre de 1893.
- 205) González López, A.: Echese la llave. Discursos y artículos políticos por... Diputado a Cortes, Madrid, Imprenta de Francisco

G. Pérez, págs.37-38.

206) La misma directiva reformista hubo de telegrafiar solicitando una rectificación. Diario de la Marina, 8 y 27 de septiembre de 1893.

207) El texto íntegro de la ley puede consultarse en su conjunto en Fraga, M.: Las constituciones de Puerto Rico, Madrid, ICH, 1953, págs.149-161.

208) D.S.C, 13 de febrero de 1895, pág.1651.

209) Ibid, pág.1659.

210) Collazo, E.: Apuntes para una historia de la casa bancaria Gelats y Cía, La Habana, Instituto del Libro, 1983, pág.194.

211) Ibid, pág.193.

212) Real Decreto referente a la Constitución Autonómica de Cuba, en C.L, vol.II (1898), págs.507-8.

213) Este presupuesto se extendería hasta el ejercicio 1897/98, ya que tras estar vigente durante el ejercicio 1896/97, fue presentado por Tomás Castellano como proyecto de ley de presupuestos para el año 1897/98, supeditando la realización de un nuevo presupuesto colonial a la pacificación de los departamentos occidentales y a la realización de las reformas ultramarinas previstas por el Gobierno Cánovas. D.S.C, 28 de mayo de 1897, pág.3056 y ss.

## CONCLUSIONES

El estudio de la evolución a lo largo del siglo XIX del estatuto jurídico-político concedido a las Antillas en el marco del Estado español, permite distinguir la existencia de distintas respuestas hacia el problema colonial a lo largo de este período y, en especial, de varias políticas coloniales diferentes englobadas bajo la denominación genérica de asimilismo.

Menos clara es la relación que se produjo entre la existencia de coyunturas reformistas en la metrópoli y el desarrollo de políticas coloniales menos restrictivas, ya que dicha relación se circunscribió a determinadas etapas del período.

Veámos las respuestas a las hipótesis planteadas a lo largo del período analizado.

La crisis del Antiguo Régimen en la Península se superpuso al desarrollo de la crisis del Imperio español en América. Ello determinó que el nuevo régimen liberal hubiera de hacer frente, desde el primer momento, al problema planteado por la necesaria reformulación del modelo de relaciones establecido con las colonias durante el siglo XVIII.

Como hemos analizado en el capítulo tercero, el liberalismo adoptó inicialmente una política vacilante frente a la cuestión colonial, no obstante lo cual, las dos políticas alternativas ensayadas por el mismo durante los tres primeros tercios del siglo suponían, en ambos casos, una ruptura respecto al modelo colonial precedente.

Los sectores liberales hegemónicos en las Cortes de Cádiz, mediatizados por la importante presencia de representantes coloniales en su seno, adoptaron una política colonial dirigida a asociar a las colonias al nuevo modelo de Estado liberal que se pretendía construir en la Península. En consonancia con esta política, la Constitución de 1812 sancionaba un modelo de organización jurídico-política que integraba a las colonias en el nuevo marco estatal, en condiciones muy similares a las de los

restantes territorios de la Monarquía. Ello suponía en la práctica la desaparición de la condición colonial revestida por dichos territorios. Extremo garantizado por la extensión sin matices del Texto Constitucional a dichos territorios, por la uniformidad del marco político-administrativo de todo el Estado y, especialmente, por la asignación a las colonias de un número de escaños en las Cámaras Legislativas de la Nación similar al que correspondía a la metrópoli.

No obstante, dicha política resultó inviable y no pudo llegar a ser desarrollada.

Por un lado, la existencia de un proceso de abierta insurgencia por parte de un amplio sector de las élites americanas, derivado del surgimiento de una incipiente conciencia nacional, forzó al Gobierno metropolitano, que se encontraba reducido a la impotencia en América, a aliarse con los sectores de la sociedad colonial identificados con el mantenimiento del anterior sistema colonial, del que eran los más directos beneficiarios. Esta alianza y el conflicto subsiguiente determinaron la imposibilidad de llevar a la práctica dicha política.

Por otro lado, la diversidad del marco económico, étnico y social, así como la propia extensión geográfica de los territorios bajo la soberanía española, implicaban tal acumulación de particularismos que resultaba imposible aplicar un modelo de organización estatal de carácter uniforme y centralizado.

En este marco, determinados sectores radicales del liberalismo peninsular, más lúcidos que el resto de sus compañeros, así como la oligarquía antillana, que se había mantenido al margen del proceso revolucionario desarrollado en el resto de América pero aspiraba a una cierta descentralización, plantearon los primeros proyectos de organización colonial de carácter autonómico. No obstante, dichos proyectos ocuparon un espacio marginal dentro del debate colonial de este período.

El fracaso de los intentos encaminados a obtener una solu-

ción militar a la crisis colonial, ensayados tras el restablecimiento del absolutismo real y el final de la ocupación francesa, puso de manifiesto la impotencia de la metrópoli para intervenir directamente en el conflicto.

En este marco, la política colonial desarrollada durante el nuevo período constitucional abierto en 1820 hubo de diferir radicalmente de la política planteada anteriormente por las Cortes de Cádiz.

El desarrollo del proceso de emancipación en Sudamérica, que pronto de extendería a México y Centroamérica, forzó a las Cortes a reconocer el particularismo de los territorios ultramarinos. Con este objetivo la mayoría "exaltada" de las Cámaras planteó dos políticas simultáneas.

Por una parte, entre mayo y junio de 1821, tuvo lugar la presentación de varios proyectos dirigidos a la creación de un marco confederal, que permitiera establecer algún tipo de vínculo institucional con aquellos territorios que habían escapado al control de la metrópoli o estaban a punto de hacerlo. El decidido basculamiento hacia la independencia de la oligarquía hispano-mexicana fue el detonante de dichos proyectos, en los que tuvieron una relevante participación los representantes de dicha oligarquía en las Cortes españolas, interesados en una transición consensuada que garantizara la estabilidad social.

Sin embargo, las dificultades técnicas planteadas por esta política, la oposición del Consejo de Estado y del Rey a cualquier acuerdo en este sentido y la propia dinámica del proceso emancipador americano hicieron inútiles dichos intentos que, en algún caso, llegaron a pasar de la fase embrionaria.

Por otra parte, el régimen liberal planteó durante el Trienio la construcción de un nuevo modelo de relaciones con aquellos ámbitos del antiguo imperio colonial que no habían llegado a substraerse al Gobierno de la metrópoli. Especialmente en el caso de aquellas colonias que presentaban una clase dirigente lo suficientemente poderosa como para no ser tenida en

cuenta: las Antillas.

Obviamente, el objetivo último de la nueva política colonial no era otro que evitar que dichos territorios se incorporasen al proceso revolucionario general. En este sentido, los liberales españoles y antillanos sentarían durante el Trienio las bases de una nueva política colonial a la que podríamos denominar "asimilismo reformista".

Dicha política se caracterizaba por el reconocimiento del hecho diferencial colonial y, sobre esta base, por la concesión a las Antillas de un estatuto jurídico-político particular. La nueva posición otorgada a estas colonias estaba basado en dos factores:

Por un lado, en la construcción de un marco jurídico privativo para las Antillas y, por consiguiente, adaptado a la idiosincrasia antillana, fundamentalmente en lo que se refería a la diversidad étnica y a la existencia de la esclavitud.

Por otro, en la creación de un modelo político-administrativo más descentralizado que el metropolitano, caracterizado por la asignación de un mayor nivel competencial a los órganos representativos de carácter territorial radicados en la colonia. Ello implicaba dotar a la oligarquía antillana de un cierto grado de participación en el proceso de toma de decisiones relativas a la colonia. Si bien, dicha política excluía desde el primer momento la posibilidad de delegar cualquier porción, por mínima que fuera, de la potestad legislativa de las Cortes en algún tipo de Legislativo colonial.

Con ello, el sector "exaltado" del liberalismo favorable a dicha política no hacía sino aplicar la experiencia adquirida durante el período anterior, en relación con la rápida evolución hacia el independentismo de los organismos de este tipo. Este extremo constituirá la principal diferencia entre este modelo teórico y el autonomista, cuyo proceso de conformación arrancaba del período anterior.

La inexistencia de instituciones representativas coloniales



con facultades legislativas, aún delegadas, ha servido de base a un sector importante de la historiografía antillana y anglosajona para sostener la existencia de una continuidad substancial entre la política colonial desarrollada en este período y la de la etapa precedente.

Creemos que dicha tesis carece de fundamento, en cuanto a que reduce la cuestión a la aplicación o no de un modelo autonómico a las Antillas, sin tener en cuenta la posible existencia de políticas intermedias.

No hay que olvidar al respecto que durante el primer tercio del siglo XIX el concepto de soberanía nacional estuvo íntimamente ligado al de representación nacional, en su calidad de encarnación de la voluntad de la Nación. Este extremo explicaría la rápida evolución hacia la independencia de los cuerpos representativos surgidos en América entre 1808 y 1811. Esta identificación entre Legislativo y soberanía nacional hacía inviable la creación de Cámaras autonómicas en las Antillas planteada durante el Trienio por el Proyecto Zequeira.

Sin embargo, ello no significa que el marco de organización colonial planificado durante el Trienio no constituyera un gran avance hacia el reconocimiento del particularismo antillano. En este sentido, el nuevo marco de organización colonial recogía la mayor parte de las reivindicaciones de la oligarquía antillana, como demuestra la exclusión de las colonias del proyecto Gómez Becerra y la aprobación de las propuestas de Quiñones y Varela que configuraban un marco territorial considerablemente más descentralizado que el metropolitano, que no llegaría a ser aplicado a causa del rápido derrumbamiento del régimen constitucional pocas semanas después de su aprobación.

El problema del estatuto jurídico-político de las Antillas no volvería a ser planteado hasta la consolidación definitiva del régimen constitucional en España en 1837.

En contra de una tesis sumamente extendida en nuestra historiografía creemos que existen suficientes elementos de análisis para considerar que, en un principio, el sector progresista del liberalismo trató de aplicar a las Antillas los aspectos más substanciales de la política colonial diseñada durante el Trienio.

En este sentido, la totalidad de las fuentes contemporáneas coinciden en señalar, en relación con el carácter atribuido a la legislación especial preceptuada para las Antillas, que el marco jurídico-político particular sancionado ambiguamente para Cuba y Puerto Rico por la Constitución de 1837 estaba basado, a grandes rasgos, en los mismos elementos que hemos analizado anteriormente al hablar del asimilismo reformista. Ello explicaría que dicha cuestión contara con el apoyo de la totalidad de la Cámara, frente a la polarización existente en torno a la presencia de los diputados coloniales en la misma. En este sentido, consideramos que la exclusión de los diputados coloniales, que se produjo por un reducido margen de votos, pudo tener un carácter provisional, supeditado a la definición del nuevo modelo de organización colonial.

Sin embargo, las Cortes Constituyentes no llegaron a crear en las Antillas un modelo de organización colonial que respondiera al nuevo estatuto jurídico-político colonial sancionado por la Constitución. Limitándose a remitir a los gobiernos posteriores el desarrollo del artículo segundo adicional.

Creemos que en la base de esta actitud se encontraba el temor de la mayoría liberal de las Cámaras a que una descentralización del marco político-administrativo colonial, diera pie a los sectores más radicales del liberalismo para reivindicar la modificación del modelo de organización territorial del Estado, sumamente centralizado, introducido por Javier de Burgos en 1833. Modelo político-administrativo cuyo mantenimiento constituía una parte esencial del pacto entre los sectores reformistas de la Administración de Fernando VII y los sectores predominantes del

liberalismo.

El modelo de organización colonial sancionado por la Constitución de 1837 y recogido por la de 1845 no llegaría a ser aplicado entre 1837 y 1868.

En una primera etapa, la inestabilidad política existente entre 1837 y 1844 impidió que las diversas comisiones parlamentarias y ministeriales creadas con este objetivo a lo largo del período pudieran llegar a culminar con éxito sus trabajos.

La llegada al poder de los moderados en 1845 congelaría definitivamente la cuestión, planteando una nueva interpretación acerca del sentido de las leyes especiales. Dicha interpretación aprovechaba la ambigüedad con que estaba redactado el artículo segundo adicional, reproducido por el art.80 del nuevo Texto Constitucional, para distorsionar el espíritu del mismo. En este sentido, los sectores más reaccionarios comenzaron a identificar el sentido de la legislación especial preceptuada para las Antillas, bien con el conjunto de decretos y órdenes relativos a las mismas emitidos por el Ejecutivo o los gobernadores coloniales, bien con la antigua legislación indiana. Si bien dicha tesis no llegaría a cobrar cierto desarrollo hasta la década de los sesenta, en el marco de un debate más amplio relativo al protagonismo que correspondía al Legislativo en materia de legislación colonial.

La nueva actitud adoptada por el sector hegemónico del liberalismo estaba condicionada por la creación, a lo largo del segundo tercio del siglo, de un poderoso grupo de presión interesado en el mantenimiento del *statu quo* colonial. Este grupo, objeto en la actualidad de numerosos estudios sectoriales, estaba compuesto por intereses de muy diversa naturaleza que se beneficiaban directamente del nuevo pacto colonial establecido por España con los restos de su antiguo imperio.

El aplazamiento indefinido de la reforma del régimen

colonial comenzó a desplazar a un sector creciente de la sociedad antillana hacia posiciones separatistas. Máxime cuando la desvirtuación del marco de organización colonial, sancionado implícitamente por los sucesivos ordenamientos constitucionales, dotaba de una cobertura legal al régimen de excepción existente desde 1824 en las Antillas.

Este extremo, al contrario de lo que sostiene un considerable sector de la historiografía antillana, no implicaba la continuación durante este período del modelo colonial propio del Antiguo Régimen, ya que el sistema de gobierno vigente en las colonias entre 1824 y 1868, basado en la concentración de poderes en torno a la figura de los gobernadores coloniales, carecía de los contrapesos institucionales que habían caracterizado el funcionamiento del modelo de organización colonial durante el Antiguo Régimen.

Paralelamente, el vertiginoso proceso de desarrollo económico experimentado por las Antillas durante este período dotó a la oligarquía antillana de un creciente grado de autoconfianza. En este sentido, la actitud de este grupo frente a la metrópoli comenzó a experimentar una creciente radicalización. De manera que, frente a la aceptación de las líneas maestras del asimilismo reformista durante el período precedente, la oligarquía antillana pasaría a reivindicar durante este período la creación de un marco autonómico en las Antillas que le permitiera imponer sus intereses a los del *lobby* colonial.

Este extremo, unido a los referentes exteriores proporcionados por la concesión de la autonomía a Canadá, propició un gran desarrollo teórico de las fórmulas de organización autonómica del estado y desembocó en la creación de un modelo de organización colonial de carácter autonomista, perfectamente definido y perfilado hacia mediados de la década de los sesenta.

Dicho modelo pudo ser planteado entre 1865 y 1867 a partir del establecimiento de una coyuntural alianza con determinados sectores reformistas de la Unión Constitucional. El fracaso de

dichas demandas llevaría a un amplio sector de la oligarquía criolla a plantear la separación de la metrópoli y desencadenaría los estallidos revolucionarios de Cuba y Puerto Rico en 1868.

Durante el Sexenio la política colonial estuvo determinada fundamentalmente por tres factores: la existencia de una voluntad reformista hacia las Antillas por parte de amplios sectores del espectro político metropolitano; la resistencia opuesta por los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial a cualquier modificación del mismo y el desarrollo de una guerra separatista en la más importante de las colonias.

Los intentos realizados por el Gobierno metropolitano durante la primera mitad de 1869 para obtener una solución consensuada a la crisis cubana fracasaron debido a la oposición frontal del *lobby* colonial. Los sectores más radicales de éste rechazaron cualquier solución que conllevara una modificación del modelo de relaciones establecido con Cuba. En este marco, el gobierno metropolitano llegó a perder el control efectivo sobre la Administración periférica de esta colonia, que pasó a ser ejercido por los sectores más reaccionarios del *lobby* antireformista quienes dominaban los principales núcleos de población de la isla a través de cuerpos paramilitares.

Desde este momento, la estrategia reformista planteada en un principio por determinados sectores progresistas y demócratas y continuada posteriormente por radicales y republicanos, hubo de circunscribirse necesariamente a Puerto Rico. Si bien, en última instancia, dicha estrategia estaba dirigida hacia Cuba, en cuanto a que la creación de un marco de organización colonial de carácter descentralizado en Puerto Rico, servía de referencia para una posible extrapolación de dicho modelo a Cuba, una vez hubiera acabado el conflicto.

En este sentido, Puerto Rico se convirtió en un banco de pruebas para el ensayo de una reconfiguración del marco general

de relaciones con las colonias. Dicha reconfiguración, que suponía el retorno a la política asimilista planteada durante el Trienio, estaba basada en dos pilares: la aplicación a la isla de un estatuto jurídico especial y la implantación de un sistema político-administrativo descentralizado, que otorgara a los organismos representativos coloniales un nivel competencial suficientemente elevado como para permitir a la oligarquía criolla un mayor grado de participación en el proceso de toma de decisiones relativas a la colonia.

Los objetivos de esta política eran múltiples.

Por un lado se trataba de evitar que los sectores reformistas de la sociedad colonial bascularan de forma definitiva hacia el independentismo.

Por otra parte, la construcción en Puerto Rico de un modelo de organización colonial alternativo al existente en Cuba, permitía al gobierno español acreditar su voluntad reformista en sus relaciones triangulares con Estados y con los propios separatistas cubanos.

Finalmente, el creciente desencanto de una gran parte de las clases medias y populares frente al incumplimiento de las promesas de 1868, concienció a amplios sectores de la izquierda del espectro político monárquico de la necesidad de resolver una crisis, cuya continuación impedía afrontar el cumplimiento de algunas de las promesas de septiembre. Con ello, dichos sectores políticos trataban de evitar el riesgo de ser sobrepasados por la izquierda por republicanos e internacionalistas.

En este marco se inscribieron los proyectos de reforma colonial presentados entre 1869 y 1870 por Becerra y Moret, modificando el marco político-administrativo de la isla en el sentido mencionado, la recuperación del derecho a una representación parlamentaria proporcional y la extensión del Título I de la Constitución a esta colonia durante la I República, que venía a tener un carácter provisional en tanto se elaboraba un nuevo marco jurídico para las mismas.

Consideramos importante resaltar que, pese a la dureza de la oposición antireformista y a la polarización de la clase política en torno a esta cuestión, el lobby colonial solo consiguió retrasar, pero no impedir, la progresiva reforma del régimen colonial puertorriqueño, que, acertadamente desde nuestro punto de vista, intuía dirigida a Cuba.

Dicha reforma fue llevada finalmente a cabo, lo que nos lleva a cuestionar que la acción reformista del Sexenio se limitara a la Península, como tantas veces se ha señalado. Creemos que no se ha hecho suficiente énfasis en el alcance y sentido de la reforma del régimen colonial puertorriqueño entre 1870 y 1873. En este sentido, consideramos que la estrategia reformista ensayada por la metrópoli en Puerto Rico debe ponerse en relación con la estrategia española en relación a Cuba, en cuanto a que entendemos que hay elementos de análisis suficientes para considerar que ambas formaban parte de una misma política, cuyo último objetivo sería la reforma de todo el régimen colonial.

Este proceso llegaría a su cumbre durante la I República. La política colonial desarrollada durante la mayor parte de la breve existencia de la República Española se caracterizó por ser una continuación, con un perfil reformista más acentuado, de la política asimilista predominante desde 1869.

Sin embargo, junto al extremo anterior, la política colonial republicana presenta una faceta menos conocida: la actitud adoptada por los federales frente a la cuestión antillana.

La posición adoptada por los federales españoles en esta materia evolucionó desde la fórmula autonomista contemplada en el Proyecto Salmerón-Chao, hasta la configuración de las Cuba y Puerto Rico como dos de los estados federales integrados en la República Federal Española. Ello implicaba un giro radical en la posición adoptada por la metrópoli en relación con el particularismo antillano, en cuanto a que la construcción de un modelo de

estado federal, permitía otorgar a dichos territorios el grado de autonomía exigida por la mayoría de sus habitantes, sin hacer necesaria la concesión de un estatuto jurídico-político especial para los mismo.

La política colonial de la Restauración supuso un giro radical respecto al período precedente. En la base de este viraje habría que buscar el compromiso adquirido por los sectores políticos predominantes del nuevo régimen en relación con el mantenimiento del *statu quo* colonial. Dicho compromiso derivaba del apoyo prestado al propio proceso restaurador por los grupos económicos y corporativos que integraban el *lobby* colonial.

En este marco, el desarrollo de una política colonial asimilista de carácter reformista, similar a la ensayada durante el Sexenio, resultaba imposible.

Tras el final de la guerra colonial, donde implícitamente se había pactado la extensión a Cuba del modelo de organización implantado en Puerto Rico durante el Sexenio, tuvo lugar el establecimiento de una alianza transitoria entre los sectores reformistas de la oligarquía colonial y el grupo de militares que habían puesto fin a la guerra colonial. Dichos sectores, pese a ocupar el Gobierno en 1879, no consiguieron imponer una política asimilista sustentada en el espíritu de los acuerdos de Zanjón.

El asimilismo reformista fue sustituido por otras políticas coloniales que, englobadas dentro de los parámetros generales del asimilismo, se caracterizaron por conferir a las Antillas un modelo jurídico-político diferente, pero más restrictivo que el del resto del Estado. En este sentido, dicho modelo, con el que se ha identificado tradicionalmente la totalidad de las políticas asimilistas, se caracterizaba por los siguientes elementos:

- El establecimiento de un marco jurídico en dichos territorios caracterizado por la extensión matizada de la legislación metropolitana. Siempre en un sentido tendente a limitar el ejercicio de los derechos fundamentales en las colonias.



- La existencia en las Antillas entre 1878 y 1896 de un modelo político-administrativo más centralizado y menos representativo que el existente en la metrópoli. Fundamentalmente a partir del predominio de los organismos de la Administración periférica del estado sobre las instituciones territoriales de carácter representativo, ayuntamientos y diputaciones. Constituyendo la principal expresión de dicho predominio la institucionalización de la capacidad discrecional de los gobernadores coloniales.

La oposición liberal aceptó las líneas maestras de esta política y, hasta 1893, se limitó a matizar el marco de organización colonial establecido en 1878 mediante una serie de reformas de carentes de contenido. En este marco se produjo la extensión matizada de la Constitución y de los principales códigos jurídicos a las Antillas, a menudo citadas como prueba de la supuesta voluntad reformista de los gobiernos liberales de la década de los ochenta. En el mismo sentido, las leyes de relaciones comerciales promulgadas a lo largo de 1882, 1884 y 1886 sancionaban a grandes rasgos el mantenimiento del pacto colonial.

Creemos que la coincidencia substancial que existió entre las políticas coloniales desarrolladas por liberales y conservadores entre 1878 y 1893, se debió a la existencia de un conflicto que condicionaba la totalidad del proceso de decisión en materia colonial. Dicho conflicto estaría provocado por la contradicción que entrañaba la necesidad de integrar a las burguesías criollas en la base de consenso que sustentaba al nuevo régimen y la imposibilidad de que ello tuviera lugar sin provocar la ruptura del pacto colonial.

Hasta principios de la década de los noventa, el conflicto entre ambas líneas de acción se decantaría siempre en el sentido de los intereses del heterogéneo lobby colonial. Sin embargo, hacia 1893, el creciente descontento de amplios sectores de la

sociedad colonial conduciría a un replanteamiento de las políticas asimilistas dirigidas a establecer un marco de organización colonial más descentralizado, que concediera un mayor margen de participación a los sectores descontentos de la sociedad colonial. En este sentido, entre 1893 y 1895, tuvieron lugar diversos intentos dirigidos a reformar el modelo de relaciones coloniales desde parámetros asimilistas similares a los susentados durante el Sexenio.

No obstante, dichos intentos fracasaron ante la oposición del lobby colonial. Ello constituyó el detonante de una nueva guerra colonial y descartó la posibilidad de afrontar el problema planteado por el particularismo antillano, mediante el establecimiento de un modelo de relaciones con las colonias, que no implicara delegaciones directas del poder legislativo de las Cortes en los órganos representativos coloniales.

En este contexto, el período que media entre 1895 y 1897 se caracterizó por la progresiva transición de la política colonial hacia fórmulas de carácter autonómico. De ahí que el tardío proyecto conservador de abril de 1897 incorporara algunos elementos pertenecientes a este modelo teórico.

Creemos que la concesión de la autonomía en 1897 obedecería solo parcialmente a razones de tipo coyuntural, en cuanto a que entendemos que constituía la culminación de un largo proceso iniciado durante las Cortes de Cádiz. A lo largo de dicho proceso tuvo lugar la construcción de un proyecto alternativo de organización colonial, que estaría perfectamente perfilado hacia 1867. El fracaso del asimilismo reformista y la constitución de partidos políticos en las colonias, articulados en torno a este objetivo, determinaron la progresiva incorporación de dicho proyecto al programa de un sector cada vez más amplio de la clase política metropolitana, convirtiendo a esta política en la única alternativa viable al asimilismo imperante. De ahí que pensemos que es necesario comenzar a replantear la consideración que se

ha venido otorgando al modelo de organización autonómica en España como un elemento ajeno a la propia dinámica política española.

Respecto a los interrogantes planteados en relación con la evolución de la Administración central del Estado en materia colonial, nuestro estudio ha llegado a las siguientes conclusiones.

La desaparición de los organismos especializados de la Administración central del Estado encargados del diseño y ejecución de la política colonial durante el Antiguo Régimen, inauguró un período caracterizado por el escaso control ejercido por la Administración metropolitana sobre los restos del imperio colonial. En este sentido, la reducción a su mínima expresión de la Administración central en materia colonial tuvo como consecuencia la creciente autonomía de la Administración periférica, dada la inexistencia de contrapesos institucionales dentro de la misma y de un control efectivo desde la metrópoli. Este proceso se acentuó a partir de 1824 por la concesión de potestades excepcionales a los gobernadores coloniales.

Ello supuso una ruptura en relación con el modelo de organización colonial precedente, basado, tanto en un esquema rígidamente centralizado, dirigido en última instancia desde los organismos especializados de la Administración central metropolitana, como en la existencia de contrapesos institucionales que contrarrestaran la influencia de los distintos sectores de la Administración periférica, impidiendo así que cualquiera de los mismos cobrara un protagonismo excesivo.

A partir de la década de los cuarenta, consolidado el modelo de Estado liberal en la Península y sumidas las Antillas en un vertiginoso proceso de crecimiento económico, el gobierno

metropolitano comenzó a plantearse la necesidad de reconstruir el control directo ejercido anteriormente sobre las Antillas por la Administración central del Estado. Control que había sido delegado durante el período de anarquía precedente en una Administración periférica prácticamente reducida a su expresión militar y fiscal.

Como consecuencia de dicho interés se produjo el inicio de un largo proceso dirigido a la creación de nuevos organismos especializados en materia colonial en el seno de la Administración central del Estado. Dicho proceso se desarrolló a lo largo de las décadas centrales del siglo.

No obstante, el peso de los sectores interesados en evitar cualquier alteración del nuevo *statu quo* colonial bloqueó las primeras fases de dicho proceso, evitando la creación de un ministerio de colonias entre 1841 y 1844 y limitando el rango y competencias del organismo finalmente constituido en 1851.

La aparición de la Dirección general de Ultramar en 1851, supuso un avance importante en dicho proceso, si bien el carácter conferido a esta dirección, como ente autónomo con voz propia en el Consejo de Ministros, pero adscrito sucesivamente a diferentes departamentos de la Administración central, hizo necesaria de forma creciente su sustitución por un órgano con carácter ministerial.

Dicha necesidad, unida a la existencia de una coyuntura favorable al aumento de las carteras existentes en el seno del gabinete, como consecuencia de las exigencias de las fragmentadas facciones políticas que sustentaban al Gobierno Miraflores, determinaron finalmente la creación del ministerio de Ultramar en 1863.

No obstante, ello no se produjo sin garantizar a los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo* colonial que éste no variaría. Para ello, se detuvo el proceso de creciente centralización de competencias en materia colonial en torno a un único órgano de la Administración central del Estado.

Ello supuso la exclusión del ámbito competencial del nuevo ministerio de las competencias sobre las colonias conservadas por algunos ministerios y la confirmación del elevado grado de autonomía conferido a los gobernadores coloniales, en función de las facultades excepcionales con que estaban investidos.

La principal conclusión que extraemos de todo este proceso es que el Estado liberal, sumido en las dificultades internas derivadas de su proceso de gestación, delegó todo el control sobre las colonias en la Administración periférica radicada en las mismas. Hasta principios de la década de los cuarenta los distintos gobiernos metropolitanos no comenzarían a plantear la extensión a dichos territorios de un control efectivo de la Administración Central, creando estructuras especializadas en el seno de la misma, que progresivamente, e inmersas en una dinámica de avances y retrocesos, fueron centralizando la mayoría de las competencias en materia colonial.

Todo este proceso, cuya culminación es la creación del ministerio de Ultramar en 1863, no es perceptible si no se analiza a través del estudio de la evolución de la Administración central en esta materia. Lo que explica que haya pasado desapercibido o, cuando menos, haya sido poco resaltado, pese a que entendemos que resulta básico para la comprensión de la problemática colonial posterior.

Por otra parte, el tópico relativo a la inestabilidad del ministerio de Ultramar resulta plenamente justificado ya que la estructura de este departamento experimentó múltiples reorganizaciones a lo largo de su existencia. En este sentido, quince grandes reformas afectaron de forma global a la configuración de la estructura del ministerio entre 1863 y 1898, si bien a menudo supusieron la reincidencia cíclica, en torno a una serie de modelos de organización que se repetirán a lo largo de la historia de este organismo.

Creemos que dicha inestabilidad administrativa respondió, en gran medida, a la alternancia de distintas políticas coloniales a lo largo del período. Este extremo se refleja perfectamente en la propia dinámica de la estructura ministerial.

De esta manera, diez de las quince reformas globales de la planta del ministerio tuvieron lugar entre 1863 y 1875, la mayoría durante el Sexenio, período en el que se articularon y sucedieron diversas alternativas en materia de política colonial, cada una de las cuales creó sus propios marcos de actuación a través de la reconfiguración de la estructura del propio ministerio de Ultramar.

En el mismo sentido solo dos de las grandes reestructuraciones ministeriales se produjeron con posterioridad a 1879, período en el que se alcanzó un consenso político en materia de gobierno colonial, pactado entre las dos formaciones que se repartieron el poder y basado en el mantenimiento del *statu quo* en las relaciones colonias-metrópoli, lo que se hizo extensivo a la propia estructura centralizada de gobierno de los espacios ultramarinos. En este sentido, la planta del ministerio de Ultramar no volvería a ser remodelada hasta 1893, momento en que tuvo lugar la quiebra de dicho consenso y que marca un retorno a las políticas coloniales basadas en el asimilismo reformista ensayado durante el Sexenio.

La relación existente entre la evolución de la estructura del ministerio de Ultramar y las políticas coloniales desarrolladas a lo largo del período puede constatararse a través del análisis de las diferentes etapas atravesadas por este organismo a lo largo de su existencia.

Entre 1863 y 1868 el ministerio experimentó una coyuntura caracterizada por el estancamiento. Adscrito a los presupuestos del Estado, la reducción del gasto público producto de la crisis de este período afectó más a este ministerio que al resto de los

departamentos ministeriales. De esta manera, el intento de impulsar las competencias de este departamento, protagonizado por Cánovas en junio de 1865, fracasó a la par que las proyectadas reformas antillanas.

Si bien el lobby colonial, pese a sus presiones en este sentido, no consiguió la supresión del ministerio entre 1867 y 1868, pretensión derivada del frustrado intento por parte de este organismo de ejercer un control efectivo sobre la Administración periférica, el ministerio cayó en un caos organizativo y de funcionamiento como consecuencia de la acumulación de competencias en torno a una sola macrodependencia, proceso derivado de los sucesivos recortes de personal sufridos por el mismo.

Durante el Sexenio, en un contexto marcado por la existencia de una guerra colonial y por la subsiguiente agudización de los antagonismos en torno a la política colonial, el planteamiento de distintos modelos de organización colonial coincidió con una inestabilidad acentuada de la estructura del ministerio de Ultramar, sujeta durante este período a múltiples remodelaciones.

Dichas reestructuraciones respondieron, tanto a la adaptación de la estructura ministerial a los sucesivos marcos organizativos ensayados frente a la problemática colonial, como a factores coyunturales ajenos al ámbito político-administrativo (pérdida del control sobre amplios territorios coloniales, incremento de la autonomía de la Administración periférica, suspensión de esfuerzo inversor del Estado en materia de infraestructura colonial y recortes presupuestarios generales a toda la Administración central).

En este contexto llegó a plantearse la propia disolución del ministerio sobre la base de la concesión de un régimen semi-autonómico a las Antillas. Ello provocó un giro en la actitud adoptada hacia el ministerio por los grupos interesados en la continuidad del *statu quo* colonial, favorables ahora a su mantenimiento. Similar actitud fue adoptada por estos grupos ante los

proyectos de organización federal del Estado planteados durante la I República. Dichos proyectos, en caso de haber sido aplicados, preveían una considerable disminución de las competencias de este departamento, cuya acción se hubiera limitado a dirigir la administración de los territorios africanos y asiáticos.

Lo cierto es que la pérdida del control sobre la Administración periférica desde 1870 limitó en gran medida la acción del ministerio al ámbito de lo hacendístico. Este proceso llegó a su cumbre durante la I República.

Entre 1875 y 1878 se produjo la restauración del poder del Estado sobre aquellas áreas que se habían sustraído al mismo durante los últimos años de la etapa precedente. En este contexto tuvo lugar un intento frustrado para retomar el control sobre la Administración colonial, lo que implicó una notable ampliación de la estructura del ministerio de Ultramar, acompañada de un mayor deslindamiento de competencias, con el objetivo de que este organismo trascendiera la función meramente hacendística que desempeñaba desde 1870.

El fracaso de esta tentativa evidenció la necesidad de supeditar la regularización de la administración de estos territorios al final de la crisis colonial.

Entre 1879 y 1893, paralelamente a la estabilización de la estructura básica del ministerio, asistimos a un proceso de crecimiento desmesurado de la estructura y plantilla de este departamento. Este proceso tuvo lugar en torno a una estructura administrativa flexible, cuyas líneas maestras fueron establecidas en 1879 y completadas por la normativa anterior a 1887. La especialización extrema de las distintas dependencias del ministerio de Ultramar, producto del meticuloso deslindamiento de competencias desarrollado entre 1879 y 1887, permitió que, a partir de 1887, el crecimiento de la estructura de la Administración central en materia colonial se realizara a partir de la yuxtaposición de una serie de dependencias de nuevo cuño al



organigrama administrativo preexistente. Ello provocó cierta hipertrofia en el aparato burocrático, derivada de la multiplicación de dependencias con escasa conexión entre sí.

Este crecimiento, superior en términos relativos al del resto de la Administración central del Estado, estuvo determinado por el consenso alcanzado por liberales y conservadores sobre las líneas básicas de la política colonial y pudo ser llevado a cabo por la autonomía en materia presupuestaria concedida al ministerio a lo largo de este período.

Dicha autonomía provenía de la adscripción de este departamento a los presupuestos coloniales que el mismo elaboraba. Con ello el ministerio de Ultramar pudo experimentar un proceso espectacular de desarrollo de su estructura central, de manera que el cada vez más numeroso funcionariado adscrito al mismo pasó a formar parte del conjunto de sectores interesados en el mantenimiento del pacto colonial.

Con ocasión de las reformas coloniales fallidas de 1893 y de 1895 el ministerio adaptó su estructura a la delegación de competencias que se pretendía realizar sobre los órganos representativos existentes en las colonias. El hecho de que dichas reformas no llegaran a ser llevadas a la práctica hasta diciembre de 1896, lo que retrasó la planeada descentralización, provocó una inadecuación de la nueva planta del ministerio respecto al volumen de competencias que continuaron siendo desempeñadas por este departamento.

La rápida precipitación del conflicto con Estados Unidos impidió que el ministerio reflejara en su organización la concesión de la autonomía a las colonias en noviembre de 1897, extremo que privaba a este departamento de la mayoría de sus competencias relativas a las Antillas y circunscribía su acción prácticamente a las colonias asiáticas y africanas.

La pérdida de los territorios coloniales privaba al ministerio de Ultramar de su razón de ser, convertido en nexo de continuidad con aquellos aspectos del pasado traumático inmediato

que el proyecto regenerador del país pretendía olvidar, si bien su largo proceso de disolución se prolongaría hasta la llegada del Gabinete Silvela al poder en la primavera de 1899.

Como podemos apreciar, la evolución de la estructura de la Administración central en materia colonial respondió, en gran medida, a las distintas políticas coloniales ensayadas a lo largo del período. Quizá sea ésta, con ser la faceta menos atractiva *a priori* del trabajo, una de las principales aportaciones del mismo, en cuanto a que, hasta la fecha, ningún estudio contempla las reacciones provocadas en la Administración central por las distintas coyunturas por las que atravesó la política colonial de este período. Máxime, cuando la expresión administrativa de las diversas coyunturas atravesadas por la política colonial, no solo matiza considerablemente a las mismas, sino que, en determinadas ocasiones, aporta datos fundamentales para el correcto análisis de la significación real de aquellas.

Desde una óptica relativa al estudio de la dinámica presupuestaria de este organismo, nuestra principal conclusión es que el vertiginoso crecimiento de la estructura y plantilla del ministerio de Ultramar entre 1878 y 1898, reflejado por la línea ascendente de las partidas presupuestarias destinadas al mismo, se debió menos a un creciente proceso de centralización del gobierno de las colonias en torno a este departamento, que a la disposición de un mecanismo excepcional de financiación, como fue la dependencia de dichas partidas de los presupuestos de gastos de los territorios coloniales. Unos presupuestos elaborados por el propio ministerio, sin intervención del de Hacienda, y sobre los que el control de las Cortes fue aún más laxo que en el caso de los Presupuestos Generales del Estado.

Al respecto, resulta significativo el hecho de que mientras dependió exclusivamente de los Presupuestos Generales del Estado, la dotación de la Administración central en materia colonial

descendió progresivamente, hasta ocupar en 1870 el último lugar entre los diferentes departamentos en el reparto de los gastos totales del Estado en Administración central, representando tan solo el 3,5% de los mismos.

El Estado no quiso afrontar directamente los costes derivados del mantenimiento de una estructura centralizada para el gobierno de los ámbitos coloniales, por ello cargó los mismos, al igual que el resto de los mecanismos administrativos coloniales, a los presupuestos de las propias colonias. Lo que no se produjo sin cierta polémica, derivada del carácter simbólico que tenía la asunción de tales costes por la metrópoli.

Resuelto este extremo entre 1870 y 1874 y regularizada la nueva vía presupuestaria a partir de 1878, el ministerio de Ultramar utilizó la amplia autonomía en materia de dotación presupuestaria que se le había conferido, para crecer muy por encima del resto de la Administración central del Estado. Ello tuvo lugar sin que dichos incrementos presupuestarios respondieran enteramente a un proceso paralelo de ampliación de competencias, sino, más bien, a la tendencia de todo órgano administrativo a crecer desmesuradamente si la coyuntura presupuestaria es favorable al mismo.

En este sentido, la dependencia de unos presupuestos elaborados por el propio ministerio, el escaso control que sobre éstos ejercieron las Cortes y la resistencia de los gobiernos de la Restauración a cualquier medida que implicara recortar las actividades del principal nexo administrativo de las colonias con la metrópoli, provocaron la prolongación de dicha coyuntura a lo largo de dos decenios.

Desde una óptica relativa al campo de la sociología ministerial, el estudio del elenco ministerial de Ultramar se enmarca en el reciente interés existente por el estudio de los elementos que definen a élites de diverso tipo. Aportamos a un campo, caracterizado por la escasez de trabajos, el análisis de la élite

política de un ministerio muy característico, durante un lapso bastante prolongado (1863-1898).

Dicho estudio ha sido enfocado, siguiendo en parte el modelo de trabajos precedentes en este campo, a través de diversos niveles de análisis, centrándonos, no obstante, en aquellos aspectos que hacían referencia al grado de preparación de esta élite para el ejercicio de su labor. Con ello, pretendíamos dilucidar si, a semejanza de otros países, el diseño de la política colonial estuvo a cargo de un grupo de individuos con experiencia en este tipo de materias. Los resultados obtenidos han sido los siguientes.

En el plano demográfico observábamos una edad media moderadamente baja (47,6 años), sobre todo si la comparamos con la de otras élites coetáneas. Derivada del dominio del grupo de edad entre 45 y 54 años, junto a un abundante número de ministros menores de 45 años (el 32,3%) y la escasez de ministros situados en la senectud o sus umbrales. Paralelamente, el límite inferior del abanico de edades ministeriales era más dilatado (32 años) que el superior (64 años), máxime en una ocupación como la política en donde los procesos tendentes a la formación de gerontocracias actúan continuamente.

El tradicional reclutamiento centrípeto de las élites gubernamentales no existió en el caso del ministerio de Ultramar. El origen geográfico de los ministros se caracterizó por una gran dispersión geográfica. Con Andalucía como principal cantera ministerial, según los parámetros del período, seguida por dos regiones con fuertes vínculos coloniales: Galicia (cuyo índice de representatividad es el más alto) y Cataluña.

En este último caso, contrasta la gran afluencia de ministros de origen catalán durante el Sexenio con su modesta presencia durante la última fase del reinado de Isabel II y la Restauración. Probablemente la causa haya que buscarla en la

existencia de un pacto implícito en materia colonial entre la burguesía catalana y los gobiernos que se sucedieron a lo largo de la mayor parte de dichos períodos. Este pacto hacía innecesaria la participación directa de este grupo en la gestión administrativa de las colonias durante los períodos de vigencia del mismo. Sin embargo, sería puesto en cuestión durante el Sexenio, lo que explicaría la repentina afluencia de políticos oriundos de Cataluña al frente del ministerio. Esta tesis se refuerza al comprobar que un número significativo de los ministros de este período estuvieron muy vinculados, por su origen y su trayectoria política, a la alta burguesía catalana. No obstante, esta tesis está pendiente de ser contrastada con futuros trabajos de sociología ministerial que hagan referencia al origen geográfico del conjunto de la élite política sexenista).

Por otra parte, la mayoría de los ministros de Ultramar procedía del medio urbano (65,7%), lo que contrasta con el carácter abrumadoramente rural de la sociedad del período. Barcelona, con tres ministros, se configura como la principal ciudad de procedencia de los ministros de Ultramar, tras ésta tan solo Madrid y Málaga, con dos cada una, superan la dispersión que caracteriza igualmente a este aspecto.

El origen social de la mayoría de los ministros de Ultramar fue burgués. La presencia de la vieja nobleza es muy escasa, solo tres ministros pueden englobarse en este campo, procedentes en todos los casos de la pequeña nobleza rural. En cualquier caso, los cuatro ministros titulados proceden del proceso de ennoblecimiento funcional que caracterizó al período estudiado, entre los cuales solo encontramos a un representante del grupo anterior. De hogares pertenecientes al llamado grupo de los "ayacuchos", procedían los dos ministros militares. Pese al predominio de los sectores anteriores existió un núcleo de ministros que

tuvieron su origen en familias modestas.

Por otro lado, el Ministerio de Ultramar no fue ajeno al carácter endogámico adoptado a menudo por la actividad política, cuatro ministros debieron su cargo al mismo, si bien solo en dos ocasiones éste vino dado directamente por el origen familiar.

Los estudios de segunda enseñanza del grupo estudiado presentan un cierto equilibrio entre los centros de formación religiosa y los institutos de enseñanza media. El elevado número de ministros formados en centros superiores radicados en Madrid (44,4%) nos permite considerar a la capital como polo de atracción de la oligarquía provincial, máxime cuando se trataba de individuos con aspiraciones políticas, como sucede con la élite ministerial estudiada.

La uniformidad fue casi absoluta entre los ministros que cursaron estudios superiores: el 85,1% se licenció en Derecho, solo un médico, un ingeniero y dos militares rompen este predominio.

Ello se reflejó en la ocupación profesional de este grupo, dominada por el amplio mundo del Derecho (en su vertiente de libre ejercicio a través de un bufete, mediante el desempeño de los distintos escaños de la judicatura o a partir de la docencia universitaria. La práctica del periodismo, exclusivamente o, más frecuentemente, de forma simultánea a otras actividades, pero siempre relacionada con la actividad política, ocupó asimismo a un buen número de futuros ministros de Ultramar. Junto a éstos, otro grupo importante fue el de aquellos que, licenciados en Derecho o no, ejercieron profesionalmente como burócratas al servicio de diversas instancias de la Administración del Estado.

El elevado número de ministros con estudios superiores (7-5,6% del total), el alto promedio de doctores (30,7% de los titulados) y la abundante producción periodística y bibliográfica (reflejada en la pertenencia de gran parte de la élite estudiada

a diversas academias y sociedades de tipo intelectual), denotan que el conjunto de ministros de Ultramar constituyó una élite intelectual bien preparada.

Junto a ello, la mayoría dispuso de un alto grado de experiencia político-administrativa previa al ejercicio de la función ministerial. Conseguida a lo largo de un *cursus honorum*, en el que la carrera parlamentaria constituyó el principal mecanismo de promoción, paralelamente al progresivo desempeño de puestos de responsabilidad en altas instancias de la Administración del Estado (este último extremo estaría presente de forma más matizada durante el Sexenio).

Sin embargo, y pese a ello, este conjunto de políticos no estuvo preparado para la tarea que le fue encomendada: el gobierno de los ámbitos coloniales. No solo porque careció, a excepción de un reducido grupo, de cualquier experiencia político-administrativa previa respecto a la materia que le había sido asignada, sino también porque, en general, faltó entre la mayoría del elenco ministerial estudiado una inquietud intelectual y profesional hacia la problemática colonial. Patente en la inexistencia del tema colonial en la abundante bibliografía de gran número de estos ministros, y en su alejamiento, con posterioridad al ejercicio del cargo, de aquellos puestos de la Administración desde los que hubieran podido contribuir con su experiencia a la resolución de los difíciles problemas coloniales.

Todo ello vino dado, en gran medida, por el propio carácter atribuido al ministerio de Ultramar dentro del juego político de la época.

Como ministerio de limitado peso político salvo durante determinadas coyunturas, fue, por tanto, susceptible de ser dirigido por políticos de segunda fila, cuya única función fue la de representar los intereses de una facción concreta en el seno de un determinado gabinete, a fin de matizar la orientación del mismo.

También a menudo constituyó el trampolín para políticos nóveles, que iniciaban su carrera ministerial en un destino políticamente poco comprometido, a excepción de las coyunturas de crisis colonial.

Junto a los dos grupos anteriores encontramos un grupo de ministros designados repetidamente para esta cartera. No se trataba, sin embargo, de un cuerpo de expertos en política colonial, sino de un conjunto de notables especializados políticamente en el desempeño de dicha cartera; es decir de "ministeriables de Ultramar", en las coyunturas en que su facción política detentaba el poder.

Por el contrario, tan solo en contados ocasiones, la cartera de Ultramar fuese desempeñada por notables, cuyos *curricula* ministeriales fueran ya nutridos.

Paralelamente, la continuidad al frente del ministerio estuvo determinada, más que por el grado de estabilidad política general del período, por la capacidad de adaptación de los titulares de la cartera a las políticas coloniales predominantes a lo largo del período. Ello determinó que los ministros con orientaciones más reformistas en esta materia fueran los que menos continuidad tuvieron en el cargo, en tanto que el grupo de "ministeriables de Ultramar" que rigió el ministerio durante buena parte de su existencia, se caracterizó necesariamente por una notable capacidad de adaptación política, traducida en términos de política ultramarina en el mantenimiento del *statu quo* colonial.

Ello nos lleva a plantear la probable existencia de un menor peso relativo del ministerio dentro el proceso de toma de decisiones en materia de política colonial, en relación con el protagonismo que inicialmente correspondería a dicho organismo.

Respecto a este punto, creemos que el proceso de toma de decisiones en materia colonial se caracterizó por un anómalo protagonismo del Presidente del Gobierno sobre el ministro de



Ultramar. Ello explicaría que este departamento funcionara durante la mayor parte del período como una prolongación de la Presidencia del Consejo de Ministros, limitando la mayoría de su actividad a la elaboración de lo que C.B. Mac Pherson denominaba "decisiones rutinarias", es decir aquellas que son consecuencia del desarrollo burocrático de las decisiones "tácticas" y "estratégicas" cuyo conjunto conformaba la política colonial de un Gobierno. Decisiones sobre las que el ministro de Ultramar tendría un menor margen de acción que la mayoría de los restantes miembros del Gabinete sobre sus áreas respectivas.

En este sentido, consideramos que la propia importancia revestida por la cuestión colonial a lo largo de este período determinó el escaso protagonismo del departamento encargado de su realización, en cuanto a que sometió su actividad a la rígida supervisión de la Presidencia del Consejo y del resto del Gabinete. Entendemos que sería en este punto en donde habría que buscar las causas de una hipotética inoperancia de este organismo, más que en la competencia de otros ministerios que, como Guerra, Marina o Estado, conservaban competencias en materia colonial.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFIA

## I FUENTES

### A) FUENTES PRIMARIAS

#### - ARCHIVO HISTORICO NACIONAL.

Sección de Ultramar: legs.2427-2462, 3007-3008, 4608-4611/1, 4722, 4729, 4792-4794, 4815, 4873, 4880, 4927-4931, 4873-4944, 4959-4970, 5304-5314, años 1836-1898.

Sección de Hacienda: leg.4002, años 1851-1853.

#### - ARCHIVO GENERAL DE INDIAS.

Sección Indiferente: legs.977 y 990-992, años 1810-1813.

Sección Ultramar: legs.186 y 435-437, años 1836-1837.

Sección Cuba: leg.2262A, año 1836.

#### - BIBLIOTECA NACIONAL

Sala Goya: mss.13228, años 1841-1854.

Fondo Justo Zaragoza: mss.20282-20284 (1863-1868).

- ARCHIVO DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Libro de Acuerdos de la presidencia del Consejo de Ministros, años 1854-1855, legs. 14, 36, 45, año 1879.

- ARCHIVO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. legs. H/2892, H/1260, años 1841 y 1863.

- REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. Fondo Caballero de Rodas, legs.9/7536 a 9/7542, años 1878-1880.

- ARCHIVO DE LAS CORTES ESPAÑOLAS. Legs. 1348-1350, años 1836-1837.

## B) FUENTES DOCUMENTALES E IMPRESAS

- Colección de decretos y leyes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias, Madrid, Imprenta Nacional, 1820.
- Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes Extraordinarias, Madrid, Imp. de T. Albán, 1823.
- Colección Legislativa de España.  
Serie de Disposiciones Generales: años 1836-1889.  
Serie del Consejo de Estado: años 1851, 1868 y 1875-1898.
- Decretos y Resoluciones de la Junta Provisional, Regencia del reino y los expedidos por su Majestad desde que fue libre del tiránico poder revolucionario, Madrid, Imprenta Real, 1824.
- Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes, Cádiz, Imprenta Real, 1813.
- Diario de las Sesiones y Actas de Cortes, 1810-1813, Madrid, Imp. J. A. García, 1874.
- Diario de las Actas y Discusiones de las Cortes durante la legislatura de los años 1820 y 1821, Madrid, Minerva Española, 1821.
- Diario de Sesiones de Cortes del Congreso de los Diputados y del Senado, años 1837-1898).
- Gaceta de Madrid, años 1865-1899.
- Gaceta de La Habana, años 1868-1898.
- González, A.: Cuentas del Estado Español. 1890-91 a 1907, Madrid, Instituto de estudios Fiscales, 1976.

- Martínez Alcubilla, M.: Diccionario de la Administración Española, Madrid: años 1887-1899.
- Retes, J.M.: Cuentas del Estado.1850-1891, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974.
- Zamora, J.M.: Biblioteca de Legislación ultramarina en forma de diccionario alfabético, Madrid, T. Estrada, 1844-47.

#### C) FUENTES HEMEROGRAFICAS

EL DIARIO DE LA MARINA, años 1879-1897.

EL DIARIO ESPAÑOL, año 1863.

EL IMPARCIAL, años 1871-1873.

EL LIBERAL, año 1813.

EL PAIS, años 1878-1898.

EL PROGRESO, año 1873.

EL TRIUNFO. años 1881-1898.

LA AMERICA, años 1863-1865.

LA DISCUSION, años 1860-1865.

LA EPOCA, años 1863-1898.

LA IBERIA, años 1863-1867.

LA ILUSTRACION ESPAÑOLA Y AMERICANA, años 1863-1870.

LA NACION, años 1870-1873.

LA TERTULIA, años 1872-1873.

LA UNION CONSTITUCIONAL, años 1879-1895.

LAS NOVEDADES, años 1863-1874.

## II BIBLIOGRAFIA.

- ALCANTARA, M.(Ed.): IV Encuentro de Latinoamericanistas, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995.
- ALVAREZ GUTIERREZ, L.: La diplomacia bismarckiana ante la cuestión cubana, Madrid, CSIC, 1988.
- ANES, G.: El Antiguo Régimen. Los Borbones, Madrid, Alianza, 1979.
- ARBIZU, F.: "El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)", en Actas del I Symposium de Historia de la Administración, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración, 1974, págs.387-408.
- ARTOLA, M.: La burguesía revolucionaria (1808-1874), Madrid, Alianza, 1980.
- ATTARD, V.: El constitucionalismo español, Valencia, Fernando Torres, 1988.
- BAHAMONDE, A. y CAYUELA, J.: "Trasvase de capitales antillanos y estrategias inversoras; la fortuna del marqués de Manzanedo (1823-1882)", en Revista Internacional de Sociología, nº45, (1988), págs.125-148.
- Hacer las Américas. Las élites coloniales españolas en el siglo XIX, Madrid, Alianza, 1992.
- BARALT, G.: Esclavos rebeldes. Conspiraciones y sublevaciones de esclavos en Puerto Rico, 1795-1873, Río Piedras, Huracán, 1982.
- BARCAN, A.: American Imperialism and the Spanish-American War, Nueva York, Columbia University, 1940.
- BARCIA, M.C.: "Táctica y estrategia de la burguesía esclavista de Cuba ante la abolición de la esclavitud", en Estudios de

Historia Social, nº44-47, (1988), págs.137-148.

- BECK, E.R.: "The Martínez campos Government of 1879. Spain's last chance in Cuba", en Hispanic American Historical Review, nº55, (1976), págs.268-289.

- BENSON, N.L.(Ed.): México and the Spanish Cortes, 1810-1822, Austin, University of Texas Press, 1966.

- BERGARD, L.W.: Cuban Rural Society in the Nineteenth Century. The Social and Economic History of Monoculture in Matanzas, Princenton, University of Princenton, 1990.

- BETANCOURT, J.R.: Las dos banderas. Apuntes históricos sobre la insurrección de Cuba, Sevilla, s.e., 1870.

- BLANCO, J.: El Proyecto de Ley sobre reforma del Gobierno en cuba y Puerto Rico, San Juan, A. Cordoba, 1931.

- BLANCO, M.: Política de España en Ultramar, Madrid, Imp. De F. G. Pérez, 1890.

- BRAVO, R.: Fin de siglo y las colonias, Madrid, Fenicia, 1973.

- CABRERO, L.: "Filipinas y el Pacífico español", en Jover, J.M.(dir.): La Era isabelina y el Sexenio democrático, vol. XXXIV de la Historia de España de Menéndez Pidal, Madrid, Espasa Calpe, 1981.

- CARMAGNANI, C.: Formación y crisis de un sistema feudal. América Latina desde el siglo XVI a nuestros días, México, Siglo XXI, 1976.

- CARRASCO, C.: La burocracia en la España del XIX, Madrid, IEAL, 1975.

- CAYUELA, J.: "Los capitanes generales de Cuba ante la cuestión de la abolición", en VVAA: Abolición y derechos humanos, Madrid, 1989, págs.415-454.

- CEPERO, R.: Azúcar y Abolición, Barcelona, EHP, 1976.

- COMELLAS, J.C.: El Trienio Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1976.

- COSTEOLE, M.P.: La respuesta a la independencia. La España imperial y las revoluciones hispanoamericanas, 1810-1840, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- CRUZ MONCLOVA, L.: Historia de Puerto Rico, siglo XIX, San Juan, Instituto de Cultura puertorriqueña, 1952.
- CRUZ MONCLOVA, L. Y COLORADO, A.J.: Noticia y pulso del movimiento político puertorriqueño, México, Orión, 1955.
- CUBANO, A.: El hilo en el laberinto. Claves en la lucha política en Puerto Rico (siglo XIX), Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1990.
- CUENCA, J.M, y MIRANDA, S.: "Sociología ministerial de la Restauración (1875-1902)", en Revista de Estudios Políticos, nº78, (1992), págs.71-105.
- CUESTA, L.A.: Constituciones cubanas desde 1880 hasta nuestros días, La Habana, Exilio, 1974.
- DELGADO CINTRON, C.: Derecho y colonialismo. La trayectoria histórica del Derecho puertorriqueño, Río Piedras, Edil, 1988.
- La DEMOCRACIA en el Ministerio de Ultramar, 1869-1870. Colección de leyes, decretos, órdenes, circulares y otros documentos emanados del Ministerio de Ultramar durante la Administración del Excmo. Sr. D. Manuel Becerra, Madrid, 1870.
- DOMINGUEZ, J.: Insurrección a lealtad. La desintegración del imperio español en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- DOMINGO ACEBRON, M.D.: "Los hacendados cubanos ante la Guerra de los Diez años", en Revista de Indias, nº172, (1983), págs.707-727.
- DURAN, N.: La Unión Liberal y la modernización de la España isabelina. Una convivencia frustrada 1854-1868, Madrid, Istmo, 1979.
- ELIZALDE, M.D.: "Las grandes potencias y el Pacífico español: los intereses de los países hegemónicos en la colonia de las



Carolinas", en Revista española del Pacífico, nº1, (1991), págs.65-82.

--- España en el Pacífico. La colonia de las islas Carolinas (1885-1899), Madrid, CSIC, 1992.

- ELY, R.T.: Cuando reinaba Su majestad el azúcar. Estudio histórico sociológico de una tragedia latinoamericana: el monocultivo del azúcar: origen y evolución del proceso, Buenos Aires, Anagrama, 1963.

- ESCUDERO, J.M.: Los Secretarios de Estado y del Despacho, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración, 1976.

- ESPADAS, M.: Alfonso XII y los orígenes de la Restauración, Madrid, CSIC, 1975.

- ESTEBAN, J.: Las Constituciones españolas, Madrid, Taurus, 1981.

- ESTEVEZ Y ROMERO, L.: Desde el Zanjón hasta Baire. Datos para la Historia Política de Cuba, La Habana, La Propaganda Literaria, 1899.

- FABIE, A.M.: Cánovas del castillo, (su juventud, su edad madura, su vejez), Barcelona, gustavo Gili, 1928.

- FERNANDEZ, A.M.: España y Cuba 1868-1898. Revolución burguesa y relaciones coloniales, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, 1988.

--- "La Guerra de Cuba en el Sexenio", en Trienio, nº11, (1988), págs.127-149.

- FERNANDEZ ALMAGRO, M.: Historia política de la España Contemporánea, Madrid, Alianza, 1968.

- FERNANDEZ MARTIN, M.: Derecho Parlamentario español, Madrid, Congreso de los Diputados, 1885-1900.

- FIELDHOUSE, D.K.: Los imperios coloniales desde el siglo XVIII, Madrid, Siglo XXI, 1984.

- FIGUEROA, L.: Breve Historia de Puerto Rico, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1970.

- FLACK, H.E.: Spanish-American Diplomatic Relations Preceding the War of 1898, Baltimore, Jhon Hopkins University, 1906.
- FLORES, A.: Centralismo, orden público y represión, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1991.
- FRIEDLANDER, H.: Historia Económica de Cuba, La Habana, Alfil, 1962.
- GARCIA OCHOA, M.A.: "España en el área antillana", en Jover, J.M. (dir.): La Era isabelina y el Sexenio democrático, vol. XXXIV de la Historia de España de Menéndez Pidal, Madrid, Espasa Calpe, 1981.
- La política española en Puerto Rico durante el siglo XIX, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1982.
- GARCIA MADARIA, J.M.: Estructura de la Administración central, Madrid, INAP, 1982.
- GELPI Y FERRO, G.: Historia de la Revolución y guerra de Cuba, La Habana, Tip. De la Gaceta Oficial, 1887-89.
- GIL NOVALES, A.: El Trienio Liberal, Madrid, Alianza, 1982.
- GOAITA, A.: El Ministerio de Fomento 1832-1931, Madrid, ENAP, 1984.
- GONZALEZ MARIÑAS, P.: Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España, Madrid, ENAP, 1974.
- GUERRA, R.: Historia de la Nación Cubana, La Habana, Editorial Cultural, 1952.
- Manual de Historia de Cuba desde su descubrimiento hasta 1868, Madrid, Ediciones R, 1975.
- GUTIERREZ DE LA CONCHA, J.: Memorias sobre el estado político, gobierno y administración de la isla de Cuba, Madrid, 1853.
- HALPERIN, T.: Historia Contemporánea de América Latina, Madrid, Alianza, 1979.
- Reforma y disolución de los imperios ibéricos, Madrid, Alianza, 1985.
- HAMNET, B.R.: Revolución y contrarevolución en México y en

Perú. Liberalismo, realeza y separatismo, 1800-1824, México, siglo XXI, 1978.

- HERNANDEZ CORUJO, E.: Historia Constitucional de Cuba, La Habana, O'Reilly, 1960.

- HERNANDEZ SANDOICA, E.: "La burguesía valenciana y su papel en la financiación de la guerra de Cuba", en Studis de Historia Contemporánea del Pais Valenciá, nº1, (1979), págs.24-45.

--- Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración, Madrid, UCM, 1982.

--- "El transporte por mar y la acción del Estado en la España del siglo XIX: Cuba y Filipinas en la concurrencia naviera por la subvención oficial", en Hispania, nº167, (1987), págs.977-1000.

--- "Transporte marítimo y horizonte ultramarino en la España del siglo XIX: La naviera Antonio López y el servicio de correos a las Antillas", en Cuadernos de Historia Contemporánea, nº10, (1988), págs.45-70.

--- "El colonialismo español en la crisis de transformación marítimo-mercantil", en Estudios Históricos. Homenaje a los profesores Jover Zamora y Palacio Atard, Madrid, UCM, 1990.

--- El colonialismo 1815-1873. Estructura y cambio en los imperios coloniales, Madrid, Síntesis, 1994.

- HUMPHREYS, R.A. y LYNCH, J.: The origines of the Latin American revolutions, Nueva York, Kenneth Clark, 1965.

- JENSEN, L.R.: Children of colonial Despotismo. Press, Politics and Culture in Cuba, 1790-1840, Tampa, Florida University Press, 1988.

- INFUESTA, R.: Historia Constitucional de Cuba, La Habana, Ed. Slecta, 1951.

--- "El Proyecto de Coonstitución de Zequeira y los orígenes del autonomismo cubano", en Boletín del Archivo Nacional, vol.XXXIV, (1937), págs.260-285.

- INFORMACION sobre reformas en Cuba y Ouerto rico, por un

emigrado cubano, Nueva York, s.e., 1877.

- IZARD, M.: Latinoamérica siglo XIX, Violencia, subdesarrollo y dependencia, Madrid, Síntesis, 1990.

- JIMENEZ DE WAGENHEIM, O.: El Grito de Lares: A socio-Historic Interpretation of Puerto Rico's Uprising against Spain in 1868, Ann Arbor, Michigan University press, 1983.

- JOVER, J.M.: Teoría y práctica de la redistribución colonial, Madrid, Fundación Universitaria, 1979.

- LABRA, R.M.DE: La República y las libertades de Ultramar, Madrid, A. Alonso, 1897.

--- La autonomía colonial en España, Madrid, Imp. De los Suc. de Cuesta, 1892.

--- La crisis colonial de España, Madrid, s.e., 1901.

--- América y la Constitución de 1812, Madrid, Sindicato de Publicidad, 1914.

- LALINDE, J.: La Administración española en el siglo XIX puertorriqueño, Sevilla, universidad de Sevilla, 1980.

- LAMBERT, F.: The Cuban question in Spanish Restoration Politics, 1878-1898, Oxford, Oxford University press, 1968.

- LE RIVEREND, J.: Breve Historia de Cuba, La Habana, Ciencias Sociales, 1981.

- LOPEZ CORDON, M.V.: El pensamiento político internacional del federalismo español, Barcelona, Planeta, 1975.

--- La Revolución de 1868 y la I República, Madrid, Siglo XXI, 1976.

- LYNCH, J.: Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826, Barcelona, Ariel, 1983.

- MALUQUER DE MOTES, J.: "El mercado colonial antillano en el siglo XIX", en NADAL, J. Y TORTELLA, G. (Eds.): Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España Contemporánea, Barcelona, Ariel, 1984, págs.322-357.

--- "La función del mercado interior en condiciones coloniales:

la inmigración y el comercio catalán en las Antillas españolas durante el siglo XIX", en Estudios de Historia Social, nº44/47, (1988), págs.89-104.

- MARLIANI, M.: El reinado de Fernando VII, Madrid, Anthropos, 1986.

- MARTINEZ CARDOS, J. y FERNANDEZ ESPESO, J.: Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones orgánicas 1705-1936, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972.

- MARTINEZ CUADRADO, M.: La burguesía conservadora (1874-1931), Madrid, Alianza, 1973.

- MARTINEZ DE LAS HERAS, A.: La crisis cubana en el arraque del Sexenio del Sexenio democrático, Madrid, UCM, 1986.

- MESA, R.: La idea colonial en España, Valencia, Fernando Torres, 1976.

- MINISTERIO DE ULTRAMAR: Extracto de las contestaciones dadas al interrogatorio sobre las bases en que deben fundarse las leyes especiales que al cumplir el artículo 80 de la Constitución de las Monarquía española deben presentarse a las Cortes para el Gobierno de Cuba y Puerto Rico, Madrid, Imp. De la biblioteca Universal económica, 1869.

--- Documentos de la Comisión creada por el Real Decreto de 15 de agosto de 1879 sobre reformas en la Isla de Cuba, Madrid, 1869

- MONTANOS, E.: "El ministerio de Ultramar", en Actas del IV Symposium de Historia de la Administración, Madrid, INAP, 1983.

- MOOMSEM, W.: La Epoca del Imperialismo. Europa 1885-1918, Madrid, Siglo XXI, 1978.

- MONTORO, R.: Ideario autonomista, La Habana, Ministerio de Educación, 1941.

- MOUSSET, A.: La política exterior de España (1873-1918), Madrid, Biblioteca Nueva, 1918.

- MORENO FRAGINALS, M.: El ingenio. Complejo económico social cubano de azúcar, La Habana, Ciencias Sociales, 1978.

- La Historia como arma y otros estudios sobre esclavos, ingenios y plantaciones, Barcelona, crítica, 1983.
- MURO, A.: Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano, México, Porrúa, 1989.
  - NARANJO OROVIO, C. Y Mallo, T. (Eds.): Cuba la perla de las Antillas, Madrid, CSIC y Ed. Doce Calles, 1995.
  - NAVARRO, C.: La abolición de la esclavitud negra en la legislación española 1870-1886, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1987.
  - NAVARRO, J.R.: Entre esclavos y constituciones. El colonialismo liberal de 1837 en Cuba, Sevilla, CSIC, 1991.
  - NIETO, A.: Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo, Madrid, INAP, 1986.
  - NIETO, R.: Dignidades nobiliarias en Cuba, Madrid, ICH, 1954.
  - PARRY, J.H.: EL ocaso del orden colonial en Hispanoamérica, Buenos Aires, Anagrama, 1978.
  - PEREIRA, J.C.: "De la Historia diplomática a la Historia de las Relaciones Internacionales: algo más que el cambio del término", en Historia Contemporánea, nº7, (1992), págs.155-182.
  - PEREZ MORIS, L.: Historia de la insurrección de Lares, Barcelona, s.e., 1872.
  - PESET, M.: La Universidad española. Siglos XVIII y XIX, Madrid, Taurus, 1974.
  - PI Y MARGALL y PI Y ARSUAGA: Historia de España en el siglo XIX, Barcelona, MS, 1902.
  - PIELTAIN, C.: La isla de Cuba desde mediados de abril a fines de octubre de 1873 por el Teniente general Pieltain, Madrid, La Universal, 1879.
  - PIQUERAS, J.A.: La Revolución democrática (1868-1874). Cuestión social, colonialismo y grupos de presión, Madrid, MTSS, 1992.
  - PIRALA, A.: Historia contemporánea de España. Anales desde 1843 hasta el fallecimiento de D. Alfonso XII, F. González, 1893.

- Anales de la guerra de Cuba, Madrid, F. González, 1895.
- PONTE, J.F.: La personalidad política de José Antonio Saco, La Habana, Molina y Co, 1931.
- PORTELL, H.: Historia de Cuba en sus relaciones con los Estados Unidos y España, Madrid, Espasa Calpe, 1931.
- RAMOS, D.: "Las Cortes de Cádiz y América", en Revista de Estudios Políticos, nº126, (1961), págs.211-273.
- Los proyectos de independencia para América del rey Carlos IV, IV Congreso Internacional de Historia de América, 1967.
- RIEU-MILLAN, M.L.: "Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz. Elecciones y representatividad, en Quinto Centenario, nº14, (1988), págs.53-73.
- RINGROSE, D.R.: Transportation and economic stagnation in Spain, 1750-1850, Duke University press, Durham, 1970.
- RENOUVIN, P.: Historia de las relaciones internacionales. Siglos XIX y XX, Madrid, Akal, 1982.
- RODAO, F.: "Conflictos con los Estados Unidos en Ponapé", en Estudios sobre Filipinas y las islas del Pacífico, Madrid, AEEP, 1989.
- RODRIGUEZ, J.: Descolonización en México. El conflicto entre mexicanos y españoles (1821-1831), México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- ROIG DE LEUCHSENRING, E. (Dir.): Los grandes movimientos políticos cubanos en la colonia, La Habana, Cuadernos de Historia Habanera, 1943.
- La guerra liberadora cubana de los treinta años. 1868-1898 Razón de su victoria, La Habana, Oficina del Historidior de La Habana, 1958.
- ROLDAN, I.: La Unión Constitucional y la política española en Cuba, Madrid, UCM, 1990.
- "La I República y Cuba", en Revista Complutense de Historia de América, nº18, (1992), págs.257-281.

- RUBIO, J.: La cuestión de Cuba y las relaciones con los Estados Unidos durante el reinado de Alfonso XII, los orígenes del "desastre" de 1898, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.
- SACO, J.A.: La actitud de los diputados cubanos en 1837, Madrid, Imp. Minuesa de los Ríos, 1866.
- SALOM, J.: España en la Europa de Bismarck, Madrid, CSIC, 1967.
- SANCHEZ JIMENEZ, J.: La España Contemporánea. 1808-1874, Madrid, Istmo, 1991, vol.I.
- SCARANO, F.: Sugar and slavery and Puerto Rico: the plantation economy of Ponce, 1800-1899, Madison, University of Wisconsin Press, 1984.
- SEDANO, C.: Cuba. Estudios políticos, Madrid, Imp. de M. J. Hernández, 1872.
- Cuba desde 1850 a 1873. Informes, memorias, proyectos y antecedentes sobre el gobierno de la isla de Cuba, Madrid, Imprenta Nacional, 1873.
- SERRANO, C.: Final del Imperio. España 1895-1898, Madrid, Siglo XXI, 1984.
- SILVESTRINI, B.G. y LUQUE, M.D.: Historia de Puerto Travevectoria de un pueblo, San Juan, Cultural Panamericana, 1990.
- SOLE TURA, J. Y AJA, E.: Constituciones y periodos constituyentes en España, Madrid, Siglo XXI, 1978.
- SONESSON, B.: La Real Hacienda en Puerto Rico. Administración, política y grupos de presión, 1815-1868, Madrid, CSIC, 1990.
- STEIN, J. Y STEIN, B.: La herencia colonial de América Latina, Madrid, Siglo XXI, 1987.
- STOETZER, C.: El pensamiento político en la América española durante la emancipación, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.
- SULEIMAN, E.: Politics, power and bureaucracy in France, Princenton, Princenton University Press, 1974.



- Les elites en France. Grandes Corps et Grandes Ecoles, París, H&H, 1979.
- TALAVERA, P.: Economía mundial y desarrollo, Barcelona, Hacer, 1988.
  - THOMAS, H.: Cuba. La lucha por la libertad 1762-1970 , Madrid, Grijalbo, 1973.
  - TIerno, E.: Tradición y modernismo, Madrid, Anais, 1966.
  - TIRADO, M.D.: Las raíces sociales del liberalismo criollo, Tesis de Maestría inédita, Universidad de Puerto Rico, 1992.
  - TOGORES, L.: "España y la expansión de los Estados Unidos en el Pacífico, de la guerra hispano-norteamericana de 1898 y la pérdida de Filipinas al pleito por Sibuta y Cagayán de Joló", en Estudios Históricos. Homenaje a los profesores Jover Zamora y Palacio Atard, Madrid, UCM, 1991.
  - TORRE, R.DE LA: Inglaterra y España en 1898, Madrid, Eudema, 1989.
  - TUÑÓN,M.: Estudios sobre el XIX español, Madrid, Siglo XXI, 1972.
  - VARELA, F.: Obras de Félix Varela y Morales, La Habana, Universidad de La Habana, 1962.
  - VARELA, J.: Los amigos políticos: partidos elecciones y caciquismo en la España de la Restauración (1875-1900), Madrid, Alianza, 1977.
  - VILLANUEVA, C.A.: Fernando VII y los nuevos estados, París, Librería Paul Ollendorf, 1949.
  - VVAA: Nuestra Común Historia, Poblamiento y Nacionalidad, La Habana, Ed. De Ciencias Sociales, 1993.
  - YANIZ,J.P.: La crisis del pequeño imperio español, Barcelona, 1974.
  - ZAYAS, A.: Conferencias de la Real Sociedad Económica de La Habana. El presbítero Don José Agustín Caballero. Su vida y sus obras, La Habana, R.S.E., 1921.

## AFENDICE DOCUMENTAL

DOCUMENTO N°1

PROYECTO DE CREACION DE UNA JUNTA SUPREMA DE ULTRAMAR EN 1841

FUENTE: ARCHIVO HISTORICO NACIONAL, LEG.2443, EXP.23.

# Proyecto de una Junta Suprema de Gobierno de Ultramar

Para asegurar el Gobierno eficaz de las proposiciones Ultramarinas con arreglo al artículo adicional de la Constitución y p.<sup>a</sup> dar al propio tiempo a la resolución de los muchos y rables negocios q.<sup>e</sup> se despachan p.<sup>r</sup> los diversos Ministerios de Ultramar q.<sup>e</sup> tanto importa en unos países tan distantes de la Metrópoli, parece preciso crear una Junta Suprema de Ultramar bajo las bases siguientes —

La Junta Suprema de Gobierno de Ultramar se compondrá de un Presidente nombrado por el Ministerio de la Gobernación de Ultramar, de siete Vocales elegidos respectivamente p.<sup>r</sup> los Ministerios de Estado, Gracia, y Justicia, Guerra, Marina, Hacienda, y Gobernación de la Península y Gobernación de Ultramar; y de cuatro Vocales p.<sup>r</sup> honora, nombrados p.<sup>r</sup> el Ministerio de Ultramar de los cuales dos deben proceder de la Isla de Cuba, uno de Puerto Rico, y uno de Filipinas.

primas: De dos Ministros Instructores uno de la Carrera política y otro de la togada y de un Secretario con el numero de oficiales y dependientes subalternos q. se juzguen necesarios.

Los Ministros Instructores ilustraran y fijaran la Resolucion de los negocios p. el orden y claridad y se observen en las materias gobernativas.

El Secretario con los oficiales escribientes y demas subalternos desempeñaran las funciones propias de sus respectivos cargos conforme al reglamento q. se formara p. la Junta luego q. se halle instalada

Los Vocales procedentes de Ultramar seran elegidos entre los Comprendidos en las Relaciones q. remitan los respectivos Capitanes Generales. Estas Relaciones comprenderan diez Individuos p. cada plaza de las designadas a la Jila en el artículo 1.<sup>o</sup>

La designacion de

las personas de q<sup>se</sup> habla en el  
anterior artículo de hacer <sup>una</sup> Junta  
de Autoridades q<sup>se</sup> Celebra  
ra el Capitan General Presiden  
te, en uno de los primeros dias del  
mes de Enero de cada año a la  
cual asistirán con Voz y Voto los  
Presidentes efectivos i aridentales  
de todos los Cuerpos confunciones  
publicas Residentes en la Capital

La eleccion de estos Vocales.

Requerirán <sup>precisam<sup>te</sup></sup>, en persona ma  
yores de treinta años conocidos p<sup>er</sup>  
su Clase y arraigo en el pais y q<sup>se</sup>  
~~disfruten una renta propia q<sup>se</sup>~~  
no baje de dos mil duros anuales:  
En la forma material de la eleccion  
se procedera p<sup>er</sup> mayoria absolu  
ta Repitiendo los escrutinios en  
tre los q<sup>se</sup> obtengan mas Votos hasta  
q<sup>se</sup> aquella se Verifique

Verificada la eleccion en  
q<sup>se</sup> no se admitira discusion algu  
na Sobre las Calidades de los  
Candidatos ni Sobre ningun otro  
punto q<sup>se</sup> no sea de nuevo orden  
el Capitan G<sup>ral</sup> Presidente de  
ella para entender la correspond

fuente Acta y a Continuacion de  
la misma suprema la Clase de  
vicios y Tentas q<sup>e</sup> disfruten los Can-  
didatos =

Debiendo proveerse a las  
plantas de nueva planta con las  
q<sup>e</sup> vaguen subscritas, entre los  
individuos comprendidos en la  
ultima Relacion q<sup>e</sup> haya Venido  
o sea en la q<sup>e</sup> corresponda a el año  
en q<sup>e</sup> se haya Verificado la Na-  
cante los Capitanes Grates cui-  
daran de Remitir Dhas Relacio-  
nes en el primer Curso de Ca-  
da un año p<sup>a</sup> lo cual govan  
adelantar la Comocacion y  
Celebracion de la Junta en el  
tiempo q<sup>e</sup> consideren necesario.

El nombramiento de los Vo-  
cales p<sup>a</sup> los Respectivos Ministerios  
Nacera precisam<sup>te</sup> en Jefe su-  
periores de sus Respectivos Ramos  
q<sup>e</sup> hayan servido en las Pro-  
vincias de Ultramar y q<sup>e</sup> hayan  
disfrutado p<sup>a</sup> algunos de sus  
destinos un sueldo de dos mil  
duros en aquellos paises o de  
veinte y cuatro mil d<sup>e</sup> en

la Península

Las mismas reglas se obser-  
varan respecto de los Instructores  
y el Secretario, pero p.<sup>a</sup> el nombra-  
miento de ellos bastara q.<sup>e</sup> hayan  
disfrutado p.<sup>a</sup> sus empleos efecti-  
vos un sueldo de mil duros  
en Ultramar o doce mil rs en  
España.

Las atribuciones ordinarias de  
la Junta Suprema seran = 1.<sup>a</sup>  
1.<sup>a</sup> Proponer al Gobierno las leyes  
especiales Consultar a S. M.  
en los asuntos q.<sup>e</sup> juzgue de  
gran interes p.<sup>a</sup> aquellos paises.  
2.<sup>a</sup> Informar a S. M. sobre los negocios  
que hayan de llevarse segun regla  
asi como cualquier otro q.<sup>e</sup> tenga  
a bien someter a su examen. 3.<sup>a</sup> Califi-  
car los preludios a destinos  
Civiles y Eclesiasticos de Ultramar  
incluidos los Militares y Capitanes  
a destinos politicos formandoles  
las Relaciones de merito. 5.<sup>a</sup> Re-  
gistrar y sellar los titulos R.<sup>s</sup>  
q.<sup>e</sup> se expidan p.<sup>a</sup> las diversas Se-  
cretarias del despacho y q.<sup>e</sup> esten  
sujetos al sello de Canciller  
con arreglo a las leyes



**DOCUMENTO Nº2**

**RESOLUCION DEL CONSEJO DE MINISTROS ANTE LA PROPUESTA DE  
CREAR UN MINISTERIO DE ULTRAMAR EN 1851**

**FUENTE: ARCHIVO HISTORICO NACIONAL, LEG.2892, EXPS.34 Y 36.**

Señora.

Una de las cuestiones que mas han ocupado la incesante atención de vuestros consejeros responsables desde que V. M. se sirvió confiarles el grave cargo que pesa sobre sus débiles hombros es la de los asuntos relativos a la Gobernación de Ultramar.

No pudieron dudar Señora los que suscriben que era preciso adoptar algunas medidas que mejorasen la suerte Administrativa y económica de las colonias, restos del antiguo poderío de la Corona de España.

Muchas y diversas han sido las opiniones de cuantos hombres entendidos y aun especiales han sido llamados a dar la suya sobre este punto. Quienes han creído útil y aun indispensable la creación de un Ministerio universal y especial de Ultramar que dedicado exclusivamente al Gobierno general de aquellas lejanas regiones, centralice la acción del Gobierno Supremo y diere unidad y fuerza a las presidencias emanadas del mismo.

Luces y no las mentes entendidas,  
partiendo de un principio altamente aten-  
dible de mirarse como altamente peligrosa  
toda igno<sup>ra</sup>cia aplicada a aquellos países  
pues que la creación de un Ministerio  
Universal y especial de Ultramar traería  
con sí perturbaciones de gravísima tras-  
cendencia.

En tal conflicto Señora vuestros  
Ministros responsables creyeron útil con-  
sultar a vuestro Consejo Real; pero este  
no ha resuelto la cuestión de una mane-  
ra positiva porque si bien el Consejo con-  
sulta en favor del pensamiento de la crea-  
ción del Ministerio especial, piensa que  
no es bajo ningún aspecto conveniente  
se haga novedad en el despacho de los  
asuntos de Guerra y Marina y aun en  
los de Hacienda duda el Consejo y  
duda con fundamento si sería peli-  
groso de centralizar la acción del Minis-  
terio de Hacienda de España separando  
los fondos de Ultramar de otras manos;  
es decir que el Consejo opina que haya  
un Ministerio especial que centralice  
las dependencias de Hacienda, <sup>Gracia y Justicia</sup> Gober-

nacion Comercio Instruccion y otras pue-  
blicas, pero no las de los demas Ministe-  
rios.

Mas es evidente que si asi se verifi-  
case la nueva creacion careceria de la impor-  
tancia que le atribuyen los que opinan en  
su favor y no llenaria su objeto ni compen-  
saria los peligros no poco atendibles que  
señalan los que se oponian a esta novedad  
no poco trascendental y grave.

Asi pues despues de larga medita-  
cion nuestro Consejo de Ministros cree que  
siendo solo dos las unicas grandes necesi-  
dades que satisfacer se puede lograr facil-  
mente: ~~En~~ Señora estas: - 1.<sup>a</sup> - Atender con  
mas cuidadoso afan y esmero a la mejor Go-  
bernacion de las posesiones de Ultramar:  
2.<sup>a</sup> - Evitar que haya contradicciones entre  
si en las diferentes disposiciones especiales  
que partan de cada Ministerio

Para llenar tan preferentes ob-  
jetos el Consejo de Ministros de  
S.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> cree lograrlo si V. M.<sup>a</sup> se  
sirve acordar la ejecucion del  
presente decreto.

**DOCUMENTO Nº3**

**REAL DECRETO CREANDO EL MINISTERIO DE ULTRAMAR EN 18863**

**FUENTE: COLECCIÓN LEGISLATIVA DE ESPAÑA, DISPOSICIONES GENERALES, VOL.LXXXIX, PAG.22.**

# PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS.

(20 Mayo: publicado en 21 del mismo.)

Real decreto, creando un nuevo Ministerio con la denominacion de Ministerio de Ultramar, y señalando sus atribuciones.

Señora: El número y organizacion de las altas dependencias del Estado han seguido siempre el curso y vicisitudes de los servicios en que es forzoso dividir la administracion y gobierno de los países, y al reinado de V. M. corresponde la gloria de que la estension y desarrollo de los dominios de Ultramar hayan crecido de una manera tan visible, que desde estos últimos años se ha reconocido la imperiosa necesidad de concentrar los de su administracion y gobierno en una sola dependencia.

A la alta penetracion de V. M. no se oculta que el cuidado de atender á las especialísimas necesidades de las apartadas provincias, que en diversas partes del mundo tienen la dicha de aclamarla por su Soberana, solo debe confiarse á uno de vuestros Consejeros responsables; y la misma circunstancia de su situacion allende los mares y de los conflictos de razas, instituciones é intereses que le son propios, dan al Gobierno de dichas provincias cierto carácter que reclama grande unidad de pensamiento y de sistema.

Esto no podrá nunca conseguirse sino por medio de la responsabilidad moral y legal de un Ministro que, penetrado de los altos deberes de su encargo, esponga á la solicitud de V. M. todos los bienes que puede dispensar en aquella parte de sus dominios, y lleve al Consejo de Ministros la autoridad, sin la cual faltarían la confianza y la prontitud de la resolucion, tan esenciales en el Gobierno.

Este complemento es el que falta hoy á la Direccion de Ultramar. El acierto en su creacion lo han demostrado las mejoras de toda especie que han seguido á su institucion; y la iniciativa y autoridad que le llevará la colocacion de un Ministro al frente de la misma, darán á estos resultados la eficacia y estension que tan de acuerdo están con los nobles deseos de V. M.

No creen vuestros Ministros responsables que debe hacerse novedad por ahora en los ramos encomendados á aquella dependencia. Subsisten en su concepto las poderosas razones que segregaron de ella los de Estado, Guerra y Marina, y las medidas adoptadas ya y las que pueda convenir adoptar en lo sucesivo evitarán fácilmente los inconvenientes que esta separacion pudiera traer á la unidad de aquel Gobierno.

Persuadidos los Ministros que suscriben de que la creacion de esta nueva Secretaria del Despacho, lejos de perjudicar, ha de contribuir mas y mas á fortificar la política tradicional de España, á asimilar en cuanto sea posible la Administracion de aquellas provincias á la de la Península, tienen la honra de someter á la aprobacion de V. M. el adjunto proyecto de decreto.

Aranjuez 20 de Mayo de 1863.==SEÑORA: A L. R. P. de V. M.== El Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de Estado, Marqués de Miraflores.==El Ministro de Gracia y Justicia, Rafael Monares.==El Ministro de la Guerra, José de la Concha.==El Ministro de Hacienda, José de Sierra.==El Ministro de Marina, Francisco de Mata y Alós.==El Ministro de la Gobernacion, Florencio Rodriguez Vaamonde.==El Ministro de Fomento, Manuel Moreno Lopez.

## REAL DECRETO.

Conformandome con lo propuesto por mi Consejo de Ministros, Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Se crea un nuevo Ministerio con la denominacion de *Ministerio de Ultramar*.

Art. 2.º Será de las atribuciones de este Ministerio el despacho de todos los asuntos de las provincias de Ultramar, á escepcion de los que corresponden á los de Estado, Guerra y Marina, que continuarán por ahora dependiendo de los mismos.

Art. 3.º La organizacion del Ministerio de Ultramar será objeto de un Real decreto especial.

Art. 4.º Se aplican á los gastos de este Ministerio los créditos consignados en la ley de presupuestos para la Direccion de Ultramar, la cual queda suprimida.

Dado en Aranjuez á 20 de Mayo de 1863.==Está rubricado de la Real mano.==El Presidente del Consejo de Ministros, Marqués de Miraflores.

**DOCUMENTO Nº4**  
**REAL DECRETO FIJANDO LAS ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO DE**  
**ULTRAMAR**

**FUENTE: COLECCION LEGISLATIVA DE ESPANA, DISPOSICIONES GENERALES, VOL.LXXXIX, PAG.24**

## PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS.

(25 Mayo: publicado en 27 del mismo.)

Real decreto, fijando las atribuciones del Consejo de Ministros en el despacho de los negocios de Ultramar, así como las relaciones del Ministerio nuevamente creado con los demás departamentos.

Conviniedo determinar fijamente las atribuciones del Consejo de Ministros en el despacho de los negocios de Ultramar, como tambien las relaciones del Ministerio nuevamente creado con los demás departamentos,

Conformándome con lo propuesto por mi Consejo de Ministros,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Se adoptarán por el Consejo de Ministros, despues de oido el de Estado en los casos establecidos por la ley, y se comunicarán por el Ministro de Ultramar las resoluciones que tengan por objeto:

1.º Alterar la organizacion ó régimen administrativo de las provincias de Ultramar en sus bases fundamentales.

2.º Fijar ó variar el presupuesto anual de ingresos y gastos.

3.º Disponer de los productos sobrantes de Ultramar, lo cual deberá verificarse á propuesta del Ministro de Hacienda, pero comunicándose las libranzas por el del ramo.

4.º Adoptar cualquiera disposicion relativa al establecimiento ó supresion de impuestos.

5.º Proponerme personas para el desempeño de los cargos de Gobernadores Capitanes generales, Intendentes, Regentes de las Audiencias y Presidentes de los Tribunales de Cuentas.

6.º Conceder Grandezas de España ó Títulos de Castilla á empleados ó personas residentes en las provincias de Ultramar.

7.º Adoptar cualquiera disposicion que afecte al régimen esterior de la Iglesia ó á mi Real Patronato.

8.º Decidir sobre cualquier asunto que juzgo de gravedad el Ministro del ramo.

Art. 2.º El Consejo de Ministros fijará en cada año el número de las fuerzas de mar y tierra de las provincias de Ultramar.

Art. 3.º Se adoptarán por el Ministerio de Hacienda todas las resoluciones que den lugar á gastos ó anticipacion de fondos por parte del Tesoro público en la Peninsula, pero instruyéndose los respectivos expedientes por el Ministerio de Ultramar.



DOCUMENTO Nº5  
DECRETOS CONCEDIENDO UN REGIMEN AUTONOMICO A CUBA Y  
PUERTO RICO

FUENTE: COLECCION LEGISLATIVA DE ESPAÑA, VOL.CLXII, PAGES.485-  
523.

Se entenderá que renuncia su cargo el que no presente la credencial dentro de los términos establecidos por este artículo, y en su consecuencia se declarará la vacante del distrito ó Colegio correspondiente, después de resolver el Congreso sobre la legalidad de la elección.

Art. 81. Si un mismo individuo resultase elegido por dos ó más distritos á la vez, optará por uno de ellos ante el Congreso dentro de los ocho días siguientes á la aprobación de la última de sus actas, si entonces estuviese ya admitido como Diputado, ó de treinta días en otro caso.

A falta de opción expresa en uno ú otro término, decidirá la suerte ante el Congreso el distrito que le corresponda, y se declarará la vacante con respecto á los demás.

Art. 82. Los electores y los candidatos que hubiesen figurado en una elección, podrán acudir ante el Congreso en cualquier tiempo, antes de la aprobación del acta respectiva, con las reclamaciones que les convengan contra la validez ó resultado de la misma elección, ó contra la capacidad legal del Diputado electo, antes de que éste haya sido admitido.

Art. 83. Cuando para poder apreciar y juzgar de la legalidad de una elección reclamada ante el Congreso se estimase necesario practicar algunas investigaciones en la localidad de la misma elección, el Presidente de la Cámara dará y comunicará directamente las órdenes á la Autoridad judicial del territorio á quien tenga por conveniente dar comisión al efecto, y la Autoridad comisionada se entenderá con el mismo Presidente en el desempeño de su encargo, sin necesidad de intervención del Gobierno.

Art. 84. Después de aprobada por el Congreso una elección y de admitido el Diputado electo por ella, no se podrá admitir reclamación alguna ni volver á tratar sobre la validez de la misma elección, ni tampoco sobre la aptitud legal del Diputado, á no ser por causa de incapacidad posterior á su admisión.

Madrid 25 de Noviembre de 1897.—Aprobado por S. M.—*Sagasta*.

**Núm. 148.—PRESIDENCIA.—25 de Noviembre, pub. el 27 y rectificado el 28.**

Real decreto referente á la Constitución autonómica de la isla de Cuba.

**SUMARIO:** Título 1.º Del gobierno y administración de las islas de Cuba y Puerto-Rico.—Tit. 2.º De las Cámaras insulares.—Tit. 3.º Del Consejo de administración.—Tit. 4.º De la Cámara de Representantes.—Tit. 5.º De la manera de funcionar las Cámaras insulares, y de las relaciones entre ambas.—Tit. 6.º De las facultades del Parlamento insular.—Tit. 7.º Del Gobernador general.—Tit. 8.º Del régimen municipal y provincial.—Tit. 9.º De las garantías para el cumplimiento de la Constitución colonial.—Artículos adicionales.—Artículos transitorios.

**EXPOSICIÓN.**—Señora: Al abordar el problema de introducir en las islas de Cuba y Puerto Rico la autonomía colonial, empeño que con el de la pacificación del territorio cubano constituye los compromisos que el Gobierno tiene contraídos con la Nación, estiman los Ministros que las explicaciones detalladas y los comentarios de las complejas materias que abraza el proyecto deben ceder el paso á la exposición sobria, pero completa, de sus caracteres fundamentales, de las esferas de acción á que se extiende y de las consecuencias que, á su juicio, ha de engendrar el régimen que proponen á V. M. para la gobernación de las Antillas españolas.

La crítica y el análisis esclarecerán bien pronto cuanto á los detalles se refiera; las ideas esenciales y la inspiración del decreto, sólo en este sitio y en este momento tienen lugar apropiado.

Es esto tanto más necesario, cuanto que la primera y más esencial condición de éxito en esta clase de reformas es la absoluta sinceridad del propósito. Con ella ha procedido el Gobierno á estudiar la mejor fórmula de Constitución autonómica para las islas de Cuba y Puerto Rico, y de que la intención y los resultados han marchado de consuno, espera dar en estas observaciones demostración acabada.

Propúsose, ante todo, sentar claramente el principio, desenvolverle en toda su integridad y rodearlo de todas las garantías de éxito. Porque cuando se trata de confiar la dirección de sus negocios á pueblos que han llegado á la edad viril, ó no debe hablárseles de autonomía, ó es preciso dársela completa, con la convicción de que se les coloca en el camino del bien, sin limitaciones ó trabas hijas de la desconfianza y del recelo. Ó se fía la defensa de la nacionalidad á la represión y á la fuerza, ó se entrega al consorcio de los afectos y de las tradiciones con los intereses, fortificado á medida que se desarrolla por las ventajas de un sis-

tema de gobierno que enseñe y evidencie á las colonias que bajo ningún otro les sería dado alcanzar mayor grado de bienestar, de seguridad y de importancia.

Esto sentado, era condición esencial para lograr el propósito, buscar á ese principio una forma práctica é inteligible para el pueblo que por él habla de gobernarse, y la encontró el Gobierno en el programa de aquel partido insular, considerable por el número, pero más importante aún por la inteligencia y la constancia, cuyas predicciones, desde hace veinte años, han familiarizado al país cubano con el espíritu, los procedimientos y la transcendencia de la profunda innovación que están llamados á introducir en su vida política y social.

Con lo cual ya se afirma que el proyecto no tiene nada de teórico, ni es imitación ó copia de otras Constituciones coloniales, miradas con razón como modelo en la materia, pues aun cuando el Gobierno ha tenido muy presentes sus enseñanzas, entiende que las instituciones de pueblos que por su historia y por su raza difieren tanto del de Cuba, no pueden arraigar donde no tienen, ni precedente, ni atmósfera, ni aquella preparación que nace de la educación y de las creencias.

Planteado así el problema, tratándose de dar una Constitución autonómica á un territorio español poblado por raza española y por España civilizado, la resolución no era dudosa: la autonomía debía desenvolverse dentro de las ideas y con arreglo al programa que lleva ese nombre en las Antillas, sin eliminar nada de su contenido, sin alterar sobre todo su espíritu, antes bien, completándolo, armonizándolo, dándole mayores garantías de estabilidad, cual corresponde al Gobierno de una Metrópoli que se siente atraída á implantarlo por la convicción de sus ventajas, por el anhelo de llevar la paz y el sosiego á tan preciados territorios, y por la conciencia de sus responsabilidades, no sólo ante la colonia, sino también ante sus propios vastísimos intereses que el tiempo ha enlazado y tejido en la tupida red de los años.

Seguro así de la forma que mejor cuadraba á su intento, no era difícil distinguir los tres grandes aspectos que ofrece el planteamiento de una Constitución autonómica. En primer término, los sagrados intereses de la Metrópoli, que alarmada y desconfiada por la conducta de muchos de sus hijos, y herida por la ingratitud de aquellos que fían más en el egoísmo del logrero, que en la afectación del hermano, anhela ante todo que el cambio á que se halla pronta estreche y afirme el lazo de la soberanía, y que en medio de una paz bendecida, los intereses de todos sus hijos, que ni son opuestos ni contradictorios, aunque á veces sean distintos, se armonicen, compenetren y desarrollen por el libre acuerdo de todos.

Después, las aspiraciones, las necesidades, los deseos de las poblaciones coloniales, ansiosas de ser tratadas como hijas desgraciadas en vez de ser destruidas como enemigas, atentas al llamamiento cariñoso y rebelde como españolas á la imposición brutal de la fuerza exterminadora, que esperan de su Metrópoli una forma que moldee sus iniciativas y un procedimiento que les autorice á gobernar sus intereses.

Y por último, ese vasto é interesante conjunto de las relaciones creadas, de los intereses desarrollados en ese largo pasado, que á nadie, y menos á un Gobierno, es lícito desconocer ni olvidar, y cuya conservación y desarrollo envuelve la realización del destino de nuestra raza en América y la gloria de la bandera española en las tierras descubiertas y civilizadas por nuestros antepasados.

A éstos tres órdenes de ideas responden las disposiciones fundamentales del proyecto sometido á la aprobación de V. M. Al primero, ó sea al punto de vista metropolitano, pertenecen las cuestiones de soberanía confiadas á los más elevados organismos de la nacionalidad española. La representación y autoridad del Rey, que es la Nación misma; el mando de los Ejércitos de mar y tierra; la Administración de la justicia; las inteligencias diplomáticas con América; las relaciones constantes y benéficas entre la colonia y la Metrópoli; la gracia de indulto; la guarda y defensa de la Constitución, quedan confiadas al Gobernador general, como representante del Rey, y bajo la dirección del Consejo de Ministros. Nada de lo que es esencial ha sido olvidado; en nada se disminuye ó aminorar la autoridad del Poder central.

El aspecto insular se desenvuelve á su vez de manera tan completa y acabada como la pudieran imaginar los más exigentes, en la autonomía central, provincial y municipal; en la aplicación, sin reserva, equívoco ó doble sentido del sistema parlamentario; en las facultades de las Cámaras insulares y en la creación de un Gobierno responsable, á cuyo frente, y formando el lazo supremo de la nacionalidad, en lo que al Poder ejecutivo se refiere, aparece de nuevo el Gobernador general que, de una parte, preside por medio de Ministros responsables al desenvolvimiento de la vida colonial, y de otra la enlaza y relaciona á la vida general de la Nación.

Y aquel tercer aspecto, en el cual viene á resumirse la historia de las relaciones entre las Antillas y la Metrópoli, y dentro del cual habrán de desenvolverse también su comercio, su crédito y su riqueza, se define en una serie de disposiciones de carácter permanente, que enlaza los dos Poderes ejecutivos, el insular y el nacional, y en ocasiones sus Cámaras, de modo que á cada mo-

mento, y en las variadas solicitudes de la vida, se presten mutuo apoyo y se ayuden á desenvolver los intereses comunes.

Y todo este sistema múltiple y complejo, aunque no complicado, se sanciona y se hace práctico por una serie de garantías, de enlaces, de constantes inteligencias y de públicas discusiones, que harán imposible, en cuanto á los hombres es lícito predecir el porvenir, los dilemas sin salida, las diferencias irreductibles, el choque entre la colonia y la Metrópoli.

Punto es éste de tal importancia, que á él hubiera subordinado en todo caso el Gobierno todas las demás cuestiones, si tal subordinación hubiera sido precisa, que ni puede serlo ni habría por qué temerlo desde el momento en que las bases del nuevo régimen se afirman sobre la armonía de los intereses, el escrupuloso respeto de los derechos y el deseo en la Metrópoli de ayudar sin descanso al desarrollo, prosperidad y desenvolvimiento pacífico de sus hermosas Antillas, á cuyo sentimiento ha de encontrar en ellas, no lo duda el Gobierno, una leal correspondencia.

No es esto decir que no ocurran cuestiones, en las cuales se confundan las dos esferas de acción, y quepan dudas legítimas acerca de cuál es el interés en ellas predominante, y nazca, tras de la duda, la discusión, más ó menos apasionada. En ninguna colonia autónoma ha dejado de suceder eso; en ninguna se ha dado el caso de que el Poder central esté siempre y sistemáticamente de acuerdo con los actos del Poder colonial. Larga es la lista de las resoluciones legislativas del Canadá á que el Gobierno inglés ha puesto el veto, y curiosa y por demás interesante la serie de resoluciones judiciales que han ido definiendo las diversas jurisdicciones de sus Asambleas locales, ya entre sí, ya con sus Gobernadores, y eso que la gran descentralización, los antecedentes de la historia canadiense y la libertad comercial simplifican considerablemente las relaciones de ambos países.

Pero la excelencia del sistema consiste en que, cuando semejantes casos ocurran, y más si han de ser frecuentes, la ponderación de poderes, tanto dentro de la constitución colonial, como en las relaciones con la Metrópoli, sea tal, que siempre quepa el remedio, que nunca falten términos de inteligencia, y que en ninguna ocasión deje de hallarse un terreno común en el cual, ó se armonicen los intereses, ó se resuelvan sus antagonismos, ó se inclinen las voluntades ante la decisión de los Tribunales.

Si, pues, los derechos que la Constitución reconoce á los ciudadanos fueren violados, ó sus intereses dañados por los Ayuntamientos y Diputaciones, que son, á su vez, dentro del sistema, completamente autónomas, los Tribunales de justicia los defende-

rán y ampararán: si se exceden en sus facultades las Corporaciones, ó si, por el contrario, el Poder ejecutivo pretende disminuir lo que la Constitución del Reino ó las disposiciones de este decreto declaran atribuciones propias de los Ayuntamientos ó de las Corporaciones provinciales, el agraviado tiene recursos que entablar ante los Tribunales de la isla, y en último término ante el Supremo, al cual corresponderá dirimir las competencias de jurisdicción entre el Gobernador general y el Parlamento colonial, cualquiera que sea el que las suscite; que ambos tendrán igual personalidad para acudir en queja y para buscar reparación legal á sus agravios.

De este modo, cuantas dificultades nazcan de la implantación del sistema ó surjan de su ejercicio, serán resueltas por los Tribunales, cuya ha sido, desde la antigua Roma hasta la moderna Inglaterra, la fuente más progresiva de derecho y el procedimiento más flexible para armonizar las crecientes exigencias de la vida real y las lentitudes de la legislación.

De esta manera, la Constitución autonómica que el Gobierno propone para las islas de Cuba y Puerto Rico, no es exótica, ni copiada, ni imitada; es una organización propia, por los españoles antillanos concebida y predicada, por el partido liberal gustosamente inscrita en su programa para que la Nación supiera lo que de él podía esperar al recibir el Poder, y que se caracteriza por un rasgo que ningún régimen colonial ha ofrecido hasta ahora; el de que las Antillas puedan ser completamente autónomas, en el sentido más amplio de la palabra, y al propio tiempo tener representación y formar parte del Parlamento nacional. De suerte que, mientras los representantes del pueblo insular gobiernan desde sus Cámaras locales los intereses propios y especiales de su país, otros, elegidos por el mismo pueblo, asisten y cooperan en las Cortes á la formación de las leyes, en cuyo molde se forman y se van compenetrando y unificando los diferentes elementos de la nacionalidad española. Y no es esta pequeña ni escasa ventaja, menos aún motivo para extrañeza, como quizás alguno pudiera sentirla, porque esta presencia de los Diputados antillanos en las Cortes es un lazo estrechísimo de la nacionalidad que se levanta sobre todas las unidades que en su seno viven, solicitado hoy, como uno de los mayores progresos políticos de nuestros días, por las colonias autónomas inglesas, ansiosas de participar dentro de un Parlamento imperial de la suprema función de legisladores y directores del gran imperio británico.

Esta forma, pues, característica del sistema que España adopta, al par que le da sentido propio, significa, si no un progreso de los que el tiempo engendra, una ventaja que las circunstancias

nos deparan, en justa compensación de las inmensas tristezas que nuestra historia colonial registra.

Reconoce el Gobierno francamente que para el éxito de su obra hubiera sido mejor la pública discusión en el Parlamento y el análisis de la opinión en la prensa, en la cátedra y en el libro; pero no es culpa suya, como no lo fué del anterior Gobierno, si la angustia de las circunstancias le obliga á prescindir de tan preciosa garantía. Pero si el partido que hoy sirve desde el Gobierno los intereses de la Corona y del país no vaciló un momento en aprobar en su día la iniciativa del partido conservador, ni en votarle la indemnidad que solicitó de las Cortes, hoy, que las circunstancias agobian con mayor pesadumbre, derecho tiene á esperar que la opinión apruebe hoy su conducta y que mañana le absuelvan las Cortes.

Por esta razón no vacila en arrostrar la responsabilidad e intenta poner inmediatamente en ejercicio y llevar á la práctica las soluciones que implica el presente decreto con la misma sinceridad con que lo ha formulado y redactado, alejando hasta la sospecha de que pudiera haber indecisión en su conducta ó reservas en sus promesas. Que si el régimen hubiera de flaquear en la práctica por falta de buena fe en alguno, nunca será, tenemos orgullo en proclamarlo, por culpa de los hombres á quienes ante todo anima el noble deseo de pacificar la Patria.

Con esto cree el Gobierno que ha dicho cuanto era indispensable para que se conociera la génesis, la inspiración y el carácter del proyecto que, estableciendo en Cuba y Puerto Rico el régimen autonómico, somete á V. M. A los que están familiarizados con la lectura de la Constitución de la Monarquía no les ofrecerá seguramente gran dificultad la del proyecto, pues á su sistema orgánico, á la distribución de sus títulos y hasta á su redacción se ha ajustado el Gobierno en cuanto le ha sido posible. Las modificaciones de los artículos constitucionales son accesorias y circunstanciales: las adiciones responden á su especialidad y van encaminadas á la eficacia de sus disposiciones y á la facilidad de su ejecución.

Seguramente algo quedará por hacer y algo necesitará reformarse: ya lo irán mostrando á un tiempo la defensa y la censura que de sus disposiciones se hagan, y ya se irá aquilatando lo que la una y la otra tengan de fundado, permitiendo incorporar lo bueno en el proyecto y descartar lo que no responda á sus ideas fundamentales cuando llegue el momento de recibir la sanción de las Cortes.

Entiéndase, sin embargo, que el Gobierno no retirará de él, ni consentirá se retire nada de lo que son libertades, garantías y privilegios coloniales, porque pronto á completar la obra ó á esclari-

ficar las dudas, no entienda que al presentarla á la sanción parlamentaria, puedan sufrir disminución las concesiones hechas, ni podría consentirlo si cuenta con la mayoría de las Cámaras.

Pero si con lo dicho queda expuesto cuanto el Gobierno estima necesario para explicar las líneas generales del decreto, todavía juzga indispensable por razones fáciles de comprender, fijar el sentido de los artículos que se refieren á la autonomía arancelaria y á la deuda que pesa sobre el Tesoro cubano.

El comercio de exportación de la Península á Cuba, que se cifra por unos treinta millones de pesos anuales, y que además da lugar á combinaciones de importancia para la navegación de altura, ha estado sometido hasta ahora á un régimen de excepción incompatible en absoluto con el principio de la autonomía colonial.

Implica éste la facultad de regular las condiciones de su comercio de importación y exportación y la libre administración de sus Aduanas. Negárselas á Cuba ó á Puerto Rico equivaldría á destruir el valor de los principios sentados: tratar de falsearlas, sería incompatible con la dignidad de la Nación. Lo que al Gobierno toca, después de reconocer el principio en toda su integridad, es procurar que la transición se haga sin sacudimientos ni perjuicio de los intereses á la sombra del antiguo sistema desarrollados, y para ello preparar una inteligencia con los Gobiernos antillanos.

Porque nunca han negado los defensores más acérrimos de la autonomía la disposición de aquellos países á reconocer en favor de la industria y del comercio, genuinamente nacionales, un margen que les asegurase aquel mercado.

Así lo aseguraron siempre sus representantes en Cortes, y así continúan asegurándolo todos los partidos de la isla de Cuba, según manifestaciones que el Gobierno tiene por irrecusables. Las quejas provenían, no de la existencia de derechos diferenciales, sino de su exageración, que impedía á las Antillas asegurarse los mercados que necesitan para sus ricos y abundantes productos, y de la falta de reciprocidad. No existiendo, pues, dificultades invencibles, hay derecho á decir que la inteligencia, más que posible, es segura; sobre todo, si se tiene en cuenta que la importación peninsular en Cuba se hace en unos 50 artículos entre los 400 que tiene el Arancel, y que de aquéllos, muchos, por su carácter especial, y por las costumbres y gustos de aquellos naturales, no pueden jamás temer la concurrencia de sus similares extranjeros.

No deben, pues, alarmarse los industriales de la Península, y con ellos los navieros, ante la afirmación de una autonomía que, al modificar las condiciones en que se funda el Arancel, no altera

los fundamentos esenciales de las relaciones económicas entre España y las Antillas. Habrá, sin duda, algunas dificultades para armonizar ó compensar las inevitables diferencias de todo cambio de régimen mercantil; será preciso combinar de alguna manera ambos Aranceles; pero ni los intereses cubanos son opuestos á los peninsulares, ni está en el interés de nadie disminuir las relaciones mercantiles entre los dos países.

Si, pues, estuviera ya constituido el Gobierno insular, y si con él hubiera sido posible convenir un sistema de relaciones mercantiles, no hubiera tomado esta cuestión proporciones que no tiene, ni habría por qué presagiar ruinas y desgracias: los hechos impondrían silencio á las suposiciones. A pesar de eso, ha creído el Gobierno que para calmar las alarmas debía adelantarse á los acontecimientos, y que en vez de dejar la resolución de la cuestión al funcionamiento natural de la nueva Constitución, convenía fijar desde ahora las bases de las futuras relaciones mercantiles. Y al hacerlo, y para alejar todo motivo de desconfianza, se ha adelantado á fijar un máximum á los derechos diferenciales que podrán obtener las mercancías peninsulares, ofreciendo, como era de equidad, el mismo tipo á los productos insulares.

Fija ya y determinada la base de la inteligencia, garantizado el principio de la autonomía, establecida de manera incuestionable la igualdad de facultades en el procedimiento que ha de seguirse, y conocido el espíritu que anima á aquellos insulares, la negociación será fácil y sus resultados provechosos á ambas partes.

En cuanto á la deuda que pesa sobre el Tesoro cubano, ya directamente, ya por la garantía que ha dado al de la Península, y que éste soporta en forma análoga, está fuera de duda la justicia de repartirla equitativamente cuando la terminación de la guerra permita fijar su importe definitivo.

Ni ha de ser éste tan enorme, así debemos esperarlo, que represente un gravamen insoportable para las energías nacionales, ni la Nación está tan falta de medios que pueda asustarle el porvenir. Un país que ha dado en los últimos meses muestras tan gallardas de virilidad y de disciplina social, un territorio como el de Cuba que, aun en medio de sus convulsiones políticas y del apenas interrumpido guerrear de treinta años, ha producido tan considerable riqueza, aun cultivando tan sólo una pequeña parte de su feracísimo suelo, y que lo ha hecho por sus solas fuerzas, con escasas instituciones de crédito; luchando con los azúcares privilegiados; cerrado el mercado americano á sus tabacos elaborados, y transformando al propio tiempo en libre el trabajo esclavo, bien

puede afrontar sereno el pago de sus obligaciones é inspirar confianza á sus acreedores.

Por eso, á juicio del Gobierno, importa pensar desde ahora, más que en el reparto de la deuda, en el modo de satisfacerla, y si fuera posible, de extinguirla, aplicando los procedimientos económicos de nuestra época á las grandes riquezas que el suelo cubano asegura á los agricultores y el subsuelo á los mineros, y aprovechando las extraordinarias facilidades que al comercio universal ofrece la forma insular y la situación geográfica de la que no sin razón se ha llamado la perla de las Antillas. Si sobre estas cosas nada puede todavía legislarse, conviene tenerlas muy presentes y dedicarlas reflexión atenta, ya que á otros, que no pueden seguramente ser acusados de visionarios ni de ilusos, les ha ocurrido aprovechar tanto germen de riqueza, no ciertamente en beneficio de España, ni para sostener su soberanía; que cuando ellos lo hacen sería insensato no imitar su ejemplo, y no convertir en rescate del pasado y en garantía del porvenir lo que ha sido tal vez incentivo para la guerra y origen en gran parte de los males á cuyo remedio acudimos ahora con tanto empeño.

Fundado en estas consideraciones, el Gobierno tiene la honra de someter á la aprobación de V. M. el adjunto proyecto de decreto.

Madrid 25 de Noviembre de 1897.—SEÑORA: A L. R. P. de V. M.,  
*Práxedes Mateo Sagasta.*

REAL DECRETO.—De acuerdo con el parecer de Mi Consejo de Ministros;

En nombre de Mi Augusto Hijo el Rey D. Alfonso XIII, y como Reina Regente del Reino,

Vengo en decretar lo siguiente:

### TÍTULO PRIMERO \*

#### Del gobierno y administración de las islas de Cuba y Puerto Rico.

Artículo 1.º El gobierno y administración de las islas de Cuba y Puerto Rico se regirá en adelante con arreglo á las siguientes disposiciones:

#### NOTA EXPLICATIVA

Para facilitar la inteligencia de este decreto, y evitar confusiones en el valor legal de los términos en él empleados, deben tenerse presentes las siguientes equivalencias:

Poder ejecutivo central.....	El Rey con su Consejo de Ministros.
Parlamento español.....	Las Cortes con el Rey.
Cámaras españolas.....	El Congreso y el Senado.



partes podrá someterla á la resolución del Tribunal Supremo del Reino, que resolverá en pleno y en una sola instancia.

Art. 68. Las resoluciones que recaigan en los casos previstos en los artículos anteriores se publicarán en la *Colección de Estatutos coloniales* y formarán parte de la legislación insular.

Art. 69. Todo acuerdo municipal que tenga por objeto la contratación de empréstitos ó Deudas municipales carecerá de fuerza ejecutiva, si no fuere aprobado por la mayoría de los vecinos, cuando así lo hubiere pedido la tercera parte de los Concejales.

Un Estatuto especial determinará la cuantía del empréstito ó de la deuda que, según el número de vecinos que compongan el Ayuntamiento, será necesaria para que tenga lugar el *referendum*.

Art. 70. Todas las disposiciones de carácter legal que emanen del Parlamento colonial ó de los Tribunales, se compilarán con el nombre de Estatutos coloniales en una colección legislativa, cuya formación y publicación estará confiada al Gobernador general como Jefe del Poder ejecutivo colonial.

#### ARTÍCULOS ADICIONALES

Artículo 1.º Mientras no se hayan publicado en debida forma Estatutos coloniales, se entenderán aplicables las leyes del Reino á todos los asuntos reservados á la competencia del Gobierno insular.

Art. 2.º Una vez aprobada por las Cortes del Reino la presente Constitución para las islas de Cuba y Puerto Rico, no podrá modificarse sino en virtud de una ley y á petición del Parlamento insular.

Art. 3.º Los contratos referentes á servicios públicos comunes á las Antillas y á la Península que estén en curso de ejecución continuarán en la forma actual hasta su terminación, y se registrarán en un todo por las condiciones del contrato.

Sobre los que aun no hubieran empezado á ejecutarse, pero estuvieran ya convenidos, el Gobernador general consultará al Gobierno central ó á las Cámaras coloniales en su caso, resolviéndose de común acuerdo entre los dos Gobiernos la forma definitiva en que hubieren de celebrarse.

#### ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1.º A fin de llevar á cabo con la mayor rapidez posible y con la menor interrupción de los servicios la transición del sistema actual al que se crea por este decreto, el Gobernador ge-

neral, cuando creyere llegado el momento oportuno, previa consulta al Gobierno central, nombrará los Secretarios del Despacho á que se refiriere el art. 45, y con ellos conducirá el Gobierno interior de la isla de Puerto Rico hasta la constitución de las Cámaras insulares. Los Secretarios nombrados cesarán en sus cargos al prestar el Gobernador general juramento ante las Cámaras insulares, procediendo el Gobernador á acto continuo á sustituirlos con los que á su juicio representen de la manera más completa las mayorías de la Cámara de Representantes y del Consejo de Administración.

Art. 2.º En el caso de que el Gobierno insular deseara destinar á otra clase de obras públicas los 250.000 pesos que para subvenciones á ferrocarriles de vía estrecha se destinaron en la ley de 24 de Agosto de 1896, propondría al Gobierno central lo que estimase oportuno.

Dado en Palacio á veinticinco de Noviembre de mil ochocientos noventa y siete.—MARÍA CRISTINA.—El Presidente del Consejo de Ministros, *Práxedes Mateo Sagasta*.

#### Núm. 150.—GOBERNACION.—27 de Noviembre, publicada el 2 de Diciembre.

Real orden circular disponiendo que los representantes de la «Unión Española de Explosivos» se dirijan á los Gobernadores civiles, con cuarenta y ocho horas de anticipación, pidiendo la autorización para que circulen las expediciones de pólvora y materias explosivas, y se les concederá ó negará dentro del mismo plazo la autorización pedida, observándose para la circulación cuantas disposiciones contiene la Real orden de 7 de Octubre de 1896.

Visto el expediente instruido con motivo de la instancia presentada por D. Alberto Thiebaut y Laurin, en concepto de Consejero delegado de la Sociedad «Unión Española de Explosivos», autorizada por Real orden de 1.º de Septiembre último para la fabricación y venta exclusivas durante veinte años de pólvoras y materias explosivas, solicitando se confiera á sus representantes en provincias la facultad que compete á los Gobernadores civiles de conceder licencia para la circulación de las expediciones de dichos productos, en atención á que, siendo la expresada Sociedad la única que en lo sucesivo puede hacer aquellas expediciones, resultaría muy gravoso para la misma acudir con la frecuencia que le sería necesario á los Gobernadores civiles con sus numerosas solicitudes, y muy molesto y difícil á estas Autoridades el despacho de las correspondientes licencias con la rapidez necesaria á los fines de dicha Sociedad, que ofrece adoptar todas las medidas convenientes para que tales expediciones no produzcan ningún perjuicio:

Art. 2.º El Gobierno de cada una de las islas se compondrá de un Parlamento insular, dividido en dos Cámaras, y de un Gobernador general, representante de la Metrópoli, que ejercerá en nombre de ésta la Autoridad suprema.

## TÍTULO II

### De las Cámaras insulares.

Art. 3.º La facultad de legislar sobre los asuntos coloniales en la forma y en los términos marcados por las leyes corresponde á las Cámaras insulares con el Gobernador general.

Art. 4.º La representación insular se compone de dos Cuerpos iguales en facultades: la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración.

## TÍTULO III

### Del Consejo de Administración.

Art. 5.º El Consejo se compone de treinta y cinco individuos, de los cuales diez y ocho serán elegidos en la forma indicada en la ley electoral, y los otros diez y siete serán designados por el Rey, y á su nombre por el Gobernador general, entre los que reúnan las condiciones enumeradas en los artículos siguientes.

Art. 6.º Para tomar asiento en el Consejo de Administración se requiere: ser español; haber cumplido treinta y cinco años; haber nacido en la isla ó llevar en ella cuatro años de residencia constante; no estar procesado criminalmente; hallarse en la plenitud de los derechos políticos; no tener sus bienes intervenidos; poseer con dos ó más años de antelación una renta propia de

Gobierno central .....	El Consejo de Ministros del Reino.
Parlamento colonial.....	Las dos Cámaras con el Gobernador general.
Cámaras coloniales.....	El Consejo de Administración y la Cámara de Representantes.
Asambleas legislativas coloniales.	El Consejo de Administración y la Cámara de Representantes.
Gobernador general en Consejo...	El Gobernador general con los Secretarios del Despacho.
Instrucciones del Gobernador general.....	Las que haya recibido cuando fué nombrado para el cargo.
Estatuto.....	Disposición colonial de carácter legislativo.
Estatutos coloniales .....	La legislación colonial.
Legislación ó leyes generales.....	La legislación ó leyes del Reino.

4.000 pesos, y no tener participación en contratos con el Gobierno central ó con el de la isla.

Los accionistas de las Sociedades anónimas no se considerarán contratistas del Gobierno, aun cuando lo sean las Sociedades á que pertenezcan.

Art. 7.º Podrán ser elegidos ó designados Consejeros de Administración los que, además de las condiciones señaladas en el artículo anterior, tengan alguna de las siguientes:

1.ª Ser ó haber sido Senador del Reino, ó tener las condiciones que para ejercer dicho cargo señala el tít. 3.º de la Constitución.

2.ª Haber desempeñado durante dos años alguno de los cargos que á continuación se expresan:

Presidente ó Fiscal de la Audiencia pretorial de la Habana;

Rector de la Universidad de la misma;

Consejero de Administración del antiguo Consejo de este nombre;

Presidente de la Cámara de Comercio de la capital;

Presidente de la Sociedad Económica de Amigos del País de la Habana;

Presidente del Círculo de Hacendados;

Presidente de la Unión de Fabricantes de Tabaco;

Presidente de la Liga de Comerciantes, Industriales y Agricultores de Cuba;

Decano del Ilustre Colegio de Abogados de la Capital;

Alcalde de la Habana;

Presidente de su Diputación provincial durante dos bienios, ó

Presidente de una Diputación provincial durante tres;

Deán de cualquiera de los dos Cabildos catedrales.

3.ª Podrán ser igualmente elegidos ó designados los propietarios que figuren en la lista de los 50 mayores contribuyentes por territorial, ó en la de los 50 primeros por comercio, profesiones, industria y artes.

Art. 8.º El nombramiento de los Consejeros que la Corona designe se hará por decretos especiales, en los cuales se expresará siempre el título en que el nombramiento se funda.

Los Consejeros así nombrados ejercerán el cargo durante su vida.

Los Consejeros electivos se renovarán por mitad cada cinco años, y en totalidad cuando el Gobernador general disuelva el Consejo de Administración.

Art. 9.º Las condiciones necesarias para ser nombrado ó elegido Consejero de Administración podrán variarse por una ley del Reino, á petición ó propuesta de las Cámaras insulares.

Art. 10. Los Consejeros de Administración no podrán admitir



empleo, ascenso que no sea de escala cerrada, títulos, ni condecoración mientras estuviesen abiertas las sesiones, pero tanto el Gobierno local como el central podrán conferirles dentro de sus respectivos empleos ó categorías las comisiones que exija el servicio público.

Exceptuase de lo dispuesto en los párrafos anteriores el cargo de Secretario del Despacho.

#### TÍTULO IV

##### De la Cámara de Representantes.

Art. 11. La Cámara de Representantes se compondrá de los que nombren las Juntas electorales en la forma que determina la ley y en la proporción de uno por cada 25.000 habitantes.

Art. 12. Para ser elegido Representante se requiere ser español, de estado seglar, mayor de edad, gozar de todos los derechos civiles, ser nacido en la isla de Cuba ó llevar cuatro años de residencia en ella, y no hallarse procesado criminalmente.

Art. 13. Los Representantes serán elegidos por cinco años, y podrán ser reelegidos indefinidamente.

La Cámara insular determinará con qué clase de funciones es incompatible el cargo de Representante y los casos de reelección.

Art. 14. Los Representantes á quienes el Gobierno central ó el local confieran pensión, empleo, ascenso que no sea de escala cerrada, comisión con sueldo, honores ó condecoraciones, cesarán en su cargo, sin necesidad de declaración alguna, si dentro de los quince días inmediatos á su nombramiento no participan á la Cámara la renuncia de la gracia.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no comprende á los Representantes que fueren nombrados Secretarios del Despacho.

#### TÍTULO V

##### De la manera de funcionar las Cámaras insulares, y de las relaciones entre ambas.

Art. 15. Las Cámaras se reúnen todos los años. Corresponde al Rey, y en su nombre al Gobernador general, convocarlas, suspender, cerrar sus sesiones, y disolver separada ó simultáneamente la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración, con la obligación de convocarlas de nuevo ó de renovarlas dentro de tres meses.

Art. 16. Cada uno de los Cuerpos Colegisladores formará su

respectivo reglamento, y examinará, así las calidades de los individuos que lo componen, como la legalidad de su elección.

Mientras la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración no hayan aprobado su reglamento, se registrarán por el del Congreso de los Diputados ó por el del Senado respectivamente.

Art. 17. Ambas Cámaras nombrarán su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios.

Art. 18. No podrá estar reunido uno de los dos Cuerpos Colegisladores sin que también lo esté el otro.

Exceptuase el caso en que el Consejo de Administración ejerza funciones judiciales.

Art. 19. Las Cámaras insulares no pueden deliberar juntas ni en presencia del Gobernador general.

Sus sesiones serán públicas, aun cuando en los casos que exijan reserva podrá cada una celebrar sesión secreta.

Art. 20. Al Gobernador general, por medio de los Secretarios del Despacho, corresponde, lo mismo que á cada una de las Cámaras, la iniciativa y proposición de los Estatutos coloniales.

Art. 21. Los Estatutos coloniales sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero á la Cámara de Representantes.

Art. 22. Las resoluciones en cada uno de los Cuerpos Colegisladores se toman por pluralidad de votos; pero para votar acuerdos de carácter legislativo se requiere la presencia de la mitad más uno del número total de individuos que lo componen. Bastará, sin embargo, para deliberar la presencia de la tercera parte de los miembros.

Art. 23. Para que una resolución se entienda votada por el Parlamento insular, será preciso que haya sido aprobada en iguales términos por la Cámara de Representantes y por el Consejo de Administración.

Art. 24. Los Estatutos coloniales, una vez aprobados en la forma prescrita en el artículo anterior, se presentarán al Gobernador general por las Mesas de las Cámaras respectivas para su sanción y promulgación.

Art. 25. Los Consejeros de Administración y los individuos de la Cámara de Representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo.

Art. 26. Los Consejeros de Administración no podrán ser procesados ni arrestados sin previa resolución del Consejo, sino cuando sean hallados *in fraganti*, ó cuando el Consejo no se halle reunido; pero en todo caso se dará cuenta á este Cuerpo lo más pronto posible para que determine lo que corresponda. Tampoco podrán los Representantes ser procesados, ni arrestados durante

las sesiones sin permiso de la Cámara, á no ser hallados *in fraganti*; pero en este caso y en el de ser procesados ó arrestados cuando estuvieren cerradas las Cámaras, se dará cuenta lo más pronto posible á la de Representantes para su conocimiento y resolución. La Audiencia pretorial de la Habana conocerá de las causas criminales contra los Consejeros y Representantes, en los casos y en la forma que determinen los Estatutos coloniales.

Art. 27. Las garantías consignadas en el artículo anterior no se aplicarán á los casos en que el Consejero ó Representante se declare autor de artículos, libros, folletos ó impresos de cualquier clase en los cuales se invite ó provoque á la sedición militar, se injurie ó calumnie al Gobernador general ó se ataque á la integridad nacional.

Art. 28. Las relaciones entre las dos Cámaras se regularán, mientras otra cosa no se disponga, por la ley de Relaciones entre ambos Cuerpos Colegisladores de 19 de Juli ó de 1837.

Art. 29. Además de la potestad legislativa colonial, corresponden á las Cámaras insulares:

1.º Recibir al Gobernador general al el juramento de guardar la Constitución y las leyes que garantizan la autonomía de la colonia.

2.º Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, los cuales, cuando sean acusados por la Cámara de Representantes, serán juzgados por el Consejo de Administración.

3.º Dirigirse al Gobierno central por medio del Gobernador general para proponerle la derogación y modificación de las leyes del Reino vigentes, para invitarle á presentar proyectos de ley sobre determinados asuntos, ó para pedirle resoluciones de carácter ejecutivo en los que interesen á la colonia.

Art. 30. En todos los casos en que, á juicio del Gobernador general, los intereses nacionales puedan ser afectados por los Estatutos coloniales, precederá á la presentación de los proyectos de iniciativa ministerial su comunicación al Gobierno central.

Si el proyecto naciera de la iniciativa parlamentaria, el Gobierno colonial reclamará el aplazamiento de la discusión hasta que el Gobierno central haya manifestado su juicio.

En ambos casos la correspondencia que mediare entre los dos Gobiernos se comunicará á las Cámaras y se publicará en la *Gaceta*.

Art. 31. Los conflictos de jurisdicción entre las diferentes Asambleas municipales, provinciales ó insular, ó con el Poder ejecutivo, que por su índole no fueran referidos al Gobierno central, se someterán á los Tribunales de Justicia, con arreglo á las disposiciones del presente decreto.

## TITULO VI

### De las facultades del Parlamento insular.

Art. 32. Las Cámaras insulares tienen facultad para acordar sobre todos aquellos puntos que no hayan sido especial y taxativamente reservados á las Cortes del Reino ó al Gobierno central, según el presente decreto ó lo que en adelante se dispusiere, con arreglo á lo preceptuado en el art. 2.º adicional.

En este sentido, y sin que la enumeración suponga limitación de sus facultades, les corresponde estatuir sobre cuantos asuntos y materias incumben á los Ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación, Hacienda, y Fomento en sus tres aspectos de Obras públicas, Instrucción y Agricultura.

Les corresponde además el conocimiento privativo de todos aquellos asuntos de índole puramente local que afecten principalmente al territorio colonial; y en este sentido podrán estatuir sobre la organización administrativa, sobre división territorial, provincial, municipal ó judicial; sobre sanidad marítima y terrestre; sobre crédito público, bancos y sistema monetario.

Estas facultades se entienden sin perjuicio de las que sobre las mismas materias correspondan, según las leyes, al Poder ejecutivo colonial.

Art. 33. Corresponde igualmente al Parlamento insular formar los reglamentos de aquellas leyes votadas por las Cortes del Reino que expresamente se le confíen. En este sentido le compete muy especialmente, y podrá hacerlo desde su primera reunión, estatuir sobre el procedimiento electoral, formación del censo, calificación de los electores y manera de ejercitar el sufragio; pero sin que sus disposiciones puedan afectar al derecho del ciudadano, según le está reconocido por la ley electoral.

Art. 34. Aun cuando las leyes relativas á la administración de justicia y de organización de los tribunales son de carácter general, y obligatorias, por tanto, para la colonia, el Parlamento colonial podrá con sujeción á ellas dictar las reglas ó proponer al Gobierno central las medidas que faciliten el ingreso, conservación y ascenso en los tribunales locales, de los naturales de la isla, ó de los que en ella ejerzan la profesión de Abogado.

Al Gobernador general en Consejo corresponden las facultades que, respecto al nombramiento de los funcionarios, subalternos y auxiliares del orden judicial y demás asuntos con la administración de justicia relacionados, ejerce hoy el Ministro de Ultramar, en cuanto á la isla de Cuba se refiere.

Art. 35. Es facultad exclusiva del Parlamento insular la formación del presupuesto local, tanto de gastos como de ingresos, y del de ingresos necesario para cubrir la parte que á la isla corresponda en el presupuesto nacional.

Al efecto, el Gobernador general presentará á las Cámaras, antes del mes de Enero de cada año, el presupuesto correspondiente al ejercicio siguiente, dividido en dos partes: la primera contendrá los ingresos necesarios para cubrir los gastos de la soberanía; la segunda, los gastos é ingresos propios de la administración colonial.

Ninguna de las dos Cámaras podrá pasar á deliberar sobre el presupuesto colonial, sin haber votado definitivamente la parte referente á los gastos de soberanía.

Art. 36. A las Cortes del Reino corresponde determinar cuáles hayan de considerarse por su naturaleza gastos obligatorios inherentes á la soberanía, y fijar además cada tres años su cuantía y los ingresos necesarios para cubrirlos, salvo siempre el derecho de las mismas Cortes para alterar esta disposición.

Art. 37. La negociación de los tratados de comercio que afecten á la isla de Cuba, bien se deban á la iniciativa del Gobierno insular, bien á la del Gobierno central, se llevará siempre por éste, auxiliado en ambos casos por Delegados especiales debidamente autorizados por el Gobierno colonial, cuya conformidad con lo convenido se hará constar al presentarlos á las Cortes del Reino.

Estos tratados, si por ellas fueren aprobados, se publicarán como leyes del Reino, y como tales regirán en el territorio insular.

Art. 38. Los tratados de comercio en cuya negociación no hubiere intervenido el Gobierno insular, se le comunicarán en cuanto fueren leyes del Reino, á fin de que pueda en un período de tres meses declarar si desea ó no adherirse á sus estipulaciones. En caso afirmativo, el Gobernador general lo publicará en la *Gaceta* como Estatuto colonial.

Art. 39. Corresponderá también al Parlamento insular la formación del Arancel y la designación de los derechos que hayan de pagar las mercancías, tanto á su importación en el territorio insular como á la exportación del mismo.

Art. 40. Como transición del régimen actual al que ahora se establece, y sin perjuicio de lo que puedan convenir en su día los dos Gobiernos, las relaciones mercantiles entre la Península y la isla de Cuba se regirán por las siguientes disposiciones:

1.ª Ningún derecho, tenga ó no carácter fiscal, y establezcase para la importación ó la exportación, podrá ser diferencial en perjuicio de la producción insular ó peninsular.

2.ª Se formará por los dos Gobiernos una lista de artículos de

procedencia nacional directa, á los cuales se les señalará de común acuerdo un derecho diferencial sobre sus similares de procedencia extranjera.

En otra lista análoga, formada por igual procedimiento, se determinarán los productos de procedencia insular directa que habrán de recibir trato privilegiado á su entrada en la Península y el tipo de los derechos diferenciales.

Este derecho diferencial en ningún caso excederá para ambas procedencias de treinta y cinco por ciento.

Si en la formación de ambas listas y en la fijación de los derechos protectores hubiera conformidad entre los dos Gobiernos, las listas se considerarán definitivas y se pondrán desde luego en vigor. Si hubiere discrepancia, se someterá la resolución del punto litigioso á una comisión de Diputados del Reino, formada por iguales partes de cubanos y peninsulares. Esta comisión nombrará su Presidente; si sobre su nombramiento no se llegara á un acuerdo, presidirá el de más edad. El Presidente tendrá voto de calidad.

3.ª Las tablas de valoraciones relativas á los artículos enumerados en las dos listas mencionadas en el número anterior se fijarán de común acuerdo, y se revisarán contradictoriamente cada dos años. Las modificaciones que en su vista proceda hacer en los derechos arancelarios se llevarán desde luego á cabo por los respectivos Gobiernos.

## TITULO VII

### Del Gobernador general.



Art. 41. El Gobierno supremo de la colonia se ejercerá por un Gobernador general, nombrado por el Rey, á propuesta del Consejo de Ministros. En este concepto ejercerá como Vicerreal Patrono las facultades inherentes al patronato de Indias; tendrá el mando superior de todas las fuerzas armadas de mar y tierra existentes en la isla; será Delegado de los Ministerios de Estado, Guerra, Marina y Ultramar; le estarán subordinadas todas las demás Autoridades de la isla, y será responsable de la conservación del orden y de la seguridad de la colonia.

El Gobernador general, antes de hacerse cargo de su destino, prestará en manos del Rey el juramento de cumplirlo fiel y lealmente.

Art. 42. El Gobernador general, como representante de la Nación, ejercerá por sí, y auxiliado por su Secretaria, todas las funciones indicadas en el artículo anterior y las que puedan corresponderle como Delegado directo del Rey en los asuntos de carácter nacional.

Corresponde al Gobernador general como representante de la Metrópoli:

- 1.º Designar libremente los empleados de su Secretaría.
- 2.º Publicar, ejecutar y hacer que se ejecuten en la isla las leyes, decretos, tratados, convenios internacionales y demás disposiciones emanadas del Poder legislativo, así como los decretos, Reales órdenes y demás disposiciones emanadas del Poder ejecutivo y que le fueren comunicadas por los Ministerios de que es Delegado.

Cuando á su juicio y al de sus Secretarios del Despacho las resoluciones del Gobierno de S. M. pudieran causar daños á los intereses generales de la Nación ó á los especiales de la isla, suspenderá su publicación y cumplimiento, dando cuenta de ello y de las causas que motiven su resolución al Ministerio respectivo.

- 3.º Ejercer la gracia de indulto á nombre del Rey, dentro de los límites que especialmente se le hayan señalado en sus instrucciones, y suspender las ejecuciones de pena capital cuando la gravedad de las circunstancias lo exigiesen, ó la urgencia no diere lugar á solicitar y obtener de S. M. el indulto, oyendo en todo caso el parecer de sus Secretarios del Despacho.

- 4.º Suspender las garantías expresadas en los artículos 4.º, 5.º, 6.º y 9.º, y párrafos primero, segundo y tercero del art. 13 de la Constitución del Estado, aplicar la legislación de orden público y tomar cuantas medidas crea necesarias para conservar la paz en el interior y la seguridad en el exterior del territorio que le está confiado, oyendo previamente al Consejo de Secretarios.

- 5.º Cuidar de que en la colonia se administre pronta y cumplidamente la justicia, que se administrará siempre en nombre del Rey.

- 6.º Comunicar directamente sobre negocios de política exterior con los Representantes, Agentes diplomáticos y Cónsules de España en América.

La correspondencia de este género se comunicará íntegra y simultáneamente al Ministerio de Estado.

Art. 43. Corresponde al Gobernador general, como Autoridad superior de la colonia y Jefe de su administración:

- 1.º Cuidar de que sean respetados y amparados los derechos, facultades y privilegios reconocidos ó que en adelante se reconozcan á la Administración colonial.

- 2.º Sancionar y publicar los acuerdos del Parlamento insular, los cuales les serán sometidos por el Presidente y Secretarios de las Cámaras respectivas.

Cuando el Gobernador general entienda que un acuerdo del Parlamento insular extralimita sus facultades, atenta á los dere-

chos de los ciudadanos reconocidos en el tít. 1.º de la Constitución, ó á las garantías que para su ejercicio les han señalado las leyes, ó compromete los intereses de la colonia ó del Estado, remitirá el acuerdo al Consejo de Ministros del Reino, el cual, en un período que no excederá de dos meses, lo aprobará ó devolverá al Gobernador general, exponiendo los motivos que tenga para oponerse á su sanción y promulgación. El Parlamento insular, en vista de estas razones, podrá volver á deliberar sobre el asunto y modificarlo, si así lo estima conveniente, sin necesidad de proposición especial.

Si transcurrieran dos meses sin que el Gobierno central hubiera manifestado su opinión sobre un acuerdo de las Cámaras que le hubiere sido transmitido por el Gobernador general, éste procederá á su sanción y promulgación.

- 3.º Nombrar, suspender y separar á los empleados de la Administración colonial, á propuesta de los respectivos Secretarios del Despacho y con sujeción á las leyes.

- 4.º Nombrar y separar libremente los Secretarios del Despacho.

Art. 44. Ningún mandato del Gobernador general, en su carácter de Representante y Jefe de la colonia, puede llevarse á efecto si no está refrendado por un Secretario del Despacho, quien por este solo hecho se hace de él responsable.

- Art. 45. Las Secretarías del Despacho serán cinco:

Gracia y Justicia y Gobernación.

Hacienda.

Instrucción pública.

Obras públicas y Comunicaciones.

Agricultura, Industria y Comercio.

La presidencia corresponderá al Secretario que designe el Gobernador general, el cual podrá también nombrar un Presidente sin departamento determinado.

El aumento ó disminución de las Secretarías del Despacho, así como la determinación de los asuntos que á cada una correspondan, pertenece al Parlamento insular.

Art. 46. Los Secretarios del Despacho pueden ser individuos de la Cámara de Representantes ó del Consejo de Administración, y tomar parte en las discusiones de ambos Cuerpos; pero sólo tendrán voto en aquel á que pertenezcan.

Art. 47. Los Secretarios del Despacho serán responsables de sus actos ante las Cámaras insulares.

Art. 48. El Gobernador general no podrá modificar ó revocar sus propias providencias cuando hubiesen sido confirmadas por el Gobierno, fueren declaratorias de derechos, hubieren servido de

bases a sentencia judicial ó contencioso administrativa, ó versasen sobre su propia competencia.

Art. 49. El Gobernador general no podrá hacer entrega de su cargo al ausentarse de la isla sin expreso mandato del Gobierno. En casos de ausencia de la capital que le impidieran despachar los asuntos ó de imposibilidad de ejercerlo, podrá designar la persona ó personas que hubieren de sustituirle, si el Gobierno no lo hubiese hecho de antemano, ó si en sus instrucciones no estuviera previsto el modo de hacer la sustitución.

Art. 50. El Tribunal Supremo conocerá en única instancia de las responsabilidades definidas en el Código penal que se imputaren al Gobernador general.

De las responsabilidades administrativas en que incurra conocerá el Consejo de Ministros.

Art. 51. El Gobernador general, á pesar de lo dispuesto en los diferentes artículos de este decreto, podrá obrar por sí y bajo su responsabilidad, sin audiencia de sus Secretarios del Despacho, en los siguientes casos:

1.º Cuando se trate de la remisión al Gobierno de los acuerdos de las Cámaras insulares, especialmente cuando entienda que en ellos se atenta á los derechos garantidos en el tít. 1.º de la Constitución de la Monarquía ó á las garantías que para su ejercicio han señalado las leyes.

2.º Cuando haya de ponerse en ejecución la ley de orden público, sobre todo si no hubiere tiempo ó manera de consultar al Gobierno central.

3.º Cuando se trate de la ejecución y cumplimiento de leyes del Reino sancionadas por S. M. y extensivas á todo el territorio español ó al de su Gobierno.

Una ley determinará el procedimiento y los medios de acción que en estos casos podrá emplear el Gobernador general.

## TÍTULO VIII

### Del régimen municipal y provincial.

Art. 52. La organización municipal es obligatoria en todo grupo de población superior á mil habitantes.

Los que no lleguen á esa cifra podrán organizar los servicios de carácter común por convenios especiales.

Todo Municipio legalmente constituido estará facultado para estatuir sobre la instrucción pública, las vías terrestres, fluviales ó marítimas, la sanidad local, los presupuestos municipales, y para nombrar y separar libremente sus empleados.

Art. 53. Al frente de cada provincia habrá una Diputación, elegida en la forma que determinen los Estatutos coloniales y compuesta de un número de individuos proporcional á su población.

Art. 54. Las Diputaciones provinciales son autónomas en todo lo referente á la creación y dotación de establecimientos de instrucción pública, servicios de beneficencia, vías provinciales terrestres, fluviales ó marítimas, formación de sus presupuestos y nombramiento y separación de sus empleados.

Art. 55. Tanto los Municipios como las provincias podrán establecer libremente los ingresos necesarios para cubrir sus presupuestos, sin otra limitación que la de hacerlos compatibles con el sistema tributario general de la isla.

Los recursos del presupuesto provincial serán independientes de los del municipal.

Art. 56. Serán Alcaldes y Tenientes de Alcalde los Concejales elegidos por los Ayuntamientos.

Art. 57. Los Alcaldes ejercerán sin limitación alguna las funciones activas de la Administración municipal, como ejecutores de los acuerdos de los Ayuntamientos y representantes suyos.

Art. 58. Tanto los Concejales como los Diputados provinciales serán responsables civilmente de los daños y perjuicios causados por sus actos.

Esta responsabilidad será exigible ante los Tribunales ordinarios.

Art. 59. Las Diputaciones provinciales nombrarán libremente sus Presidentes.

Art. 60. Las elecciones de Concejales y Diputados provinciales se harán de manera que las minorías tengan en ellas su legítima representación.

Art. 61. Las leyes provincial y municipal vigentes en Cuba seguirán rigiendo en cuanto no se opongan á las disposiciones del presente decreto y á las modificaciones introducidas por la ley Electoral, mientras el Parlamento colonial no estatuya sobre estas materias.

Art. 62. Ningún Estatuto colonial podrá privar á los Municipios ni á las Diputaciones de las facultades reconocidas en los artículos anteriores.

## TÍTULO IX

### De las garantías para el cumplimiento de la Constitución colonial.

Art. 63. Todo ciudadano podrá acudir á los Tribunales cuando entienda que sus derechos han sido violados ó sus intereses perju-



dicados por los acuerdos de un Municipio ó de una Diputación provincial.

El Ministerio fiscal, si á ello fuere requerido por los agentes del Poder ejecutivo colonial, perseguirá igualmente ante los Tribunales las infracciones de ley ó las extralimitaciones de facultades cometidas por los Ayuntamientos y Diputaciones.

Art. 64. En los casos á que se refiere el artículo anterior, serán Tribunales competentes: para las reclamaciones contra los Municipios, la Audiencia del territorio; y para las reclamaciones contra las Diputaciones provinciales, la Audiencia pretorial de la Habana.

Dichos Tribunales, cuando se trate de extralimitación de facultades de las referidas Corporaciones, resolverán en Tribunal pleno. De las resoluciones de las Audiencias territoriales podrá apelarse á la Audiencia pretorial de la Habana, y de las de ésta al Tribunal Supremo del Reino.

Art. 65. Las facultades concedidas en el art. 63 á todo ciudadano se podrán también ejercer colectivamente por medio de la acción pública, nombrando al efecto apoderado ó representante.

Art. 66. Sin perjuicio de las facultades que le están otorgadas en el tít. 5.º, el Gobernador general, cuando lo estime conveniente, podrá acudir, en su calidad de Jefe del Poder ejecutivo colonial, ante la Audiencia pretorial de la Habana, para que ésta dirima los conflictos de jurisdicción entre el Poder ejecutivo colonial y sus Cámaras legislativas.

Art. 67. Si surgiera alguna cuestión de jurisdicción entre el Parlamento insular y el Gobernador general en su calidad de Representante del Poder central, que á petición del primero no fuera sometida al Consejo de Ministros del Reino, cada una de las dos partes podrá someterla á la resolución del Tribunal Supremo del Reino, que resolverá en pleno y en una sola instancia.

Art. 68. Las resoluciones que recaigan en los casos previstos en los artículos anteriores se publicarán en la *Colección de Estatutos coloniales* y formarán parte de la legislación insular.

Art. 69. Todo acuerdo municipal que tenga por objeto la contratación de empréstitos ó Deudas municipales carecerá de fuerza ejecutiva, si no fuere aprobado por la mayoría de los vecinos, cuando así lo hubiere pedido la tercera parte de los Concejales.

Un Estatuto especial determinará la cuantía del empréstito ó de la deuda que, según el número de vecinos que compongan el Ayuntamiento, será necesaria para que tenga lugar el *referendum*.

Art. 70. Todas las disposiciones de carácter legal que emanen del Parlamento colonial ó de los Tribunales, se compilarán con el

nombre de Estatutos coloniales en una colección legislativa, cuya formación y publicación estará confiada al Gobernador general como Jefe del Poder ejecutivo colonial.

#### ARTÍCULOS ADICIONALES

Artículo 1.º Mientras no se hayan publicado en debida forma Estatutos coloniales, se entenderán aplicables las leyes del Reino á todos los asuntos reservados á la competencia del Gobierno insular.

Art. 2.º Una vez aprobada por las Cortes del Reino la presente Constitución para las islas de Cuba y Puerto Rico, no podrá modificarse sino en virtud de una ley y á petición del Parlamento insular.

Art. 3.º Las disposiciones del presente decreto se aplicarán íntegramente á la isla de Puerto Rico; pero á fin de acomodarlas á su población y nomenclatura, se publicarán en decreto especial para dicha isla.

Art. 4.º Los contratos referentes á servicios públicos comunes á las Antillas y á la Península que estén en curso de ejecución continuarán en la forma actual hasta su terminación, y se registrarán en un todo por las condiciones del contrato.

Sobre los que aun no hubieran empezado á ejecutarse, pero estuvieran ya convenidos, el Gobernador general consultará al Gobierno central ó á las Cámaras coloniales en su caso, resolviéndose de común acuerdo entre los dos Gobiernos la forma definitiva en que hubieren de celebrarse.

#### ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1.º A fin de llevar á cabo con la mayor rapidez posible y con la menor interrupción de los servicios la transición del sistema actual al que se crea por este decreto, el Gobernador general, cuando creyere llegado el momento oportuno, previa consulta al Gobierno central, nombrará los Secretarios del Despacho á que se refiere el art. 45, y con ellos conducirá el Gobierno interior de la isla de Cuba hasta la constitución de las Cámaras insulares. Los Secretarios nombrados cesarán en sus cargos al prestar el Gobernador general juramento ante las Cámaras insulares, procediendo el Gobernador acto continuo á sustituirlos con los que á su juicio representen de la manera más completa las mayorías de la Cámara de Representantes y del Consejo de Administración.

Art. 2.º La manera de hacer frente á los gastos que origine la

deuda que en la actualidad pasa sobre los Tesoros español y cubano, y la que se hubiere contraído hasta la terminación de la guerra, será objeto de una ley, en la cual se determinará la parte que corresponda á cada uno de los dos Tesoros y los medios especiales para satisfacer sus intereses y amortización y reintegrar, en su caso, el capital.

Hasta que las Cortes del Reino resuelvan este punto, no se alterarán las condiciones con que hayan sido contratadas las referidas deudas, ni en el pago de los intereses y amortización, ni en las garantías de que disfruten, ni en la forma con que hoy se hacen los pagos.

Una vez hecha la distribución por las Cortes, corresponderá á cada uno de los Tesoros el pago de la parte que respectivamente se le haya asignado.

En ninguna eventualidad dejarán de ser escrupulosamente respetados los compromisos contraídos con los acreedores, bajo la fe de la Nación española.

Dado en Palacio á veinticinco de Noviembre de mil ochocientos noventa y siete.—MARÍA CRISTINA.—El Presidente del Consejo de Ministros, *Práxedes Mateo Sagasta*.

**Núm. 149.—PRESIDENCIA.—25 de Noviembre, pub. el 28**

**Real decreto referente á la Constitución autonómica de la isla de Puerto Rico.**

**SUMARIO:** Título 1.º Del gobierno y administración de la isla de Puerto-Rico.—Tít. 2.º De las Cámaras insulares.—Tít. 3.º Del Consejo de administración.—Tít. 4.º De la Cámara de Representantes.—Tít. 5.º De la manera de funcionar las Cámaras insulares, y de las relaciones entre ambas.—Tít. 6.º De las facultades del Parlamento insular.—Tít. 7.º Del Gobernador general.—Tít. 8.º Del régimen municipal y provincial.—Tít. 9.º De las garantías para el cumplimiento de la Constitución colonial.—Artículos adicionales.—Artículos transitorios.

De acuerdo con el parecer de Mi Consejo de Ministros;  
En nombre de Mi Augusto Hijo el Rey D. Alfonso XIII, y como Reina Regente del Reino,  
Vengo en decretar lo siguiente:

## TÍTULO PRIMERO \*

**Del gobierno y administración de la isla de Puerto Rico.**

**Artículo 1.º** El gobierno y administración de la isla de Puerto Rico se regirá en adelante con arreglo á las siguientes disposiciones.

**Art. 2.º** El Gobierno de la isla se compondrá de un Parlamento insular, dividido en dos Cámaras, y de un Gobernador general, representante de la Metrópoli, que ejercerá en nombre de ésta la Autoridad suprema.

## TÍTULO II

**De las Cámaras insulares.**

**Art. 3.º** La facultad de legislar sobre los asuntos coloniales en la forma y en los términos marcados por las leyes corresponde á las Cámaras insulares con el Gobernador general.

**Art. 4.º** La representación insular se compone de dos Cuerpos iguales en facultades: la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración.

### NOTA EXPLICATIVA

Para facilitar la inteligencia de este decreto, y evitar confusiones en el valor legal de los términos en él empleados, deben tenerse presentes las siguientes equivalencias:

Poder ejecutivo central.....	El Rey con su Consejo de Ministros.
Parlamento español.....	Las Cortes con el Rey.
Cámaras españolas.....	El Congreso y el Senado.
Gobierno central.....	El Consejo de Ministros del Reino.
Parlamento colonial.....	Las dos Cámaras con el Gobernador general.
Cámaras coloniales.....	El Consejo de Administración y la Cámara de Representantes.
Asambleas legislativas coloniales.	El Consejo de Administración y la Cámara de Representantes.
Gobernador general én Consejo...	El Gobernador general con los Secretarios del Despacho.
Instrucciones del Gobernador general.....	Las que haya recibido cuando fué nombrado para el cargo.
Estatuto.....	Disposición colonial de carácter legislativo.
Estatutos coloniales.....	La legislación colonial.
Legislación ó leyes generales.....	La legislación ó leyes del Reino.

## TÍTULO III

## Del Consejo de Administración.

Art. 5.º El Consejo se compone de quince individuos, de los cuales ocho serán elegidos en la forma indicada en la ley Electoral, y los otros siete serán designados por el Rey, y á su nombre por el Gobernador general, entre los que reúnan las condiciones enumeradas en los artículos siguientes.

Art. 6.º Para tomar asiento en el Consejo de Administración se requiere: ser español; haber cumplido treinta y cinco años; haber nacido en la isla ó llevar en ella cuatro años de residencia constante; no estar procesado criminalmente; hallarse en la plenitud de los derechos políticos; no tener sus bienes intervenidos; poseer con dos ó más años de antelación una renta propia anual de 4.000 pesos, y no tener participación en contratos con el Gobierno central ó con el de la isla.

Los accionistas de las Sociedades anónimas no se considerarán contratistas del Gobierno, aun cuando lo sean las Sociedades á que pertenezcan.

Art. 7.º Podrán ser elegidos ó designados Consejeros de Administración los que, además de las condiciones señaladas en el artículo anterior, tengan alguna de las siguientes:

1.ª Ser ó haber sido Senador del Reino, ó tener las condiciones que para ejercer dicho cargo señala el tít. 3.º de la Constitución.

2.ª Haber desempeñado durante dos años alguno de los cargos que á continuación se expresan:

Presidente ó Fiscal de la Audiencia territorial de Puerto Rico;

Director del Instituto de San Juan;

Consejero de Administración del antiguo Consejo de este nombre;

Presidente de las Cámaras de Comercio de la capital y de Ponce;

Presidente de la Sociedad Económica de Amigos del País de Puerto Rico;

Presidente de la Asociación de Agricultores;

Decano del Ilustre Colegio de Abogados de la capital;

Alcalde de San Juan ó Presidente de la Diputación provincial durante dos bienios;

Deán del Obispo catedral.

3.ª Podrán ser igualmente elegidos ó designados los propietarios que figuren en la lista de los 50 mayores contribuyentes por territorial, ó en la de los 50 primeros por comercio, profesiones industria y artes.

Art. 8.º El nombramiento de los Consejeros que la Corona designe se hará por decretos especiales, en los cuales se expresará siempre el título en que el nombramiento se funda.

Los Consejeros así nombrados ejercerán el cargo durante su vida.

Los Consejeros electivos se renovarán por mitad cada cinco años, y en totalidad cuando el Gobernador general disuelva el Consejo de Administración.

Art. 9.º Las condiciones necesarias para ser nombrado ó elegido Consejero de Administración podrán variarse por una ley del Reino, á petición ó propuesta de las Cámaras insulares.

Art. 10. Los Consejeros de Administración no podrán admitir empleo, ascenso que no sea de escala cerrada, título, ni condecoración mientras estuviesen abiertas las sesiones; pero tanto el Gobierno local como el central podrán conferirles dentro de sus respectivos empleos ó categorías las comisiones que exija el servicio público.

Exceptuase de lo dispuesto en los párrafos anteriores el cargo de Secretario del Despacho.

## TÍTULO IV

## De la Cámara de Representantes.

Art. 11. La Cámara de Representantes se compondrá de los que nombren las Juntas electorales en la forma que determina la ley y en la proporción de uno por cada 25.000 habitantes.

Art. 12. Para ser elegido Representante se requiere ser español, de estado seglar, mayor de edad, gozar de todos los derechos civiles, ser nacido en la isla de Puerto Rico ó llevar cuatro años de residencia en ella, y no hallarse procesado criminalmente.

Art. 13. Los Representantes serán elegidos por cinco años, y podrán ser reelegidos indefinidamente.

La Cámara insular determinará con qué clase de funciones es incompatible el cargo de Representante y los casos de reelección.

Art. 14. Los Representantes á quienes el Gobierno central ó el local confieran pensión, empleo, ascenso que no sea de escala cerrada, comisión con sueldo, honores ó condecoraciones, cesarán en su cargo, sin necesidad de declaración alguna, si dentro de los quince días inmediatos á su nombramiento no participan á la Cámara la renuncia de la gracia.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no comprende á los Representantes que fueren nombrados Secretarios del Despacho.



## TÍTULO V

De la manera de funcionar las Cámaras insulares,  
y de las relaciones entre ambas.

Art. 15. Las Cámaras se reúnen todos los años. Corresponde al Rey, y en su nombre al Gobernador general, convocarlas, suspender, cerrar sus sesiones, y disolver separada ó simultáneamente la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración, con la obligación de convocarlas de nuevo ó de renovarlas dentro de tres meses.

Art. 16. Cada uno de los Cuerpos Colegisladores formará su respectivo reglamento, y examinará, así las calidades de los individuos que lo componen, como la legalidad de su elección.

Mientras la Cámara de Representantes y el Consejo de Administración no hayan aprobado su reglamento, se regirán por el del Congreso de los Diputados ó por el del Senado respectivamente.

Art. 17. Ambas Cámaras nombrarán su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios.

Art. 18. No podrá estar reunido uno de los dos Cuerpos Colegisladores sin que también lo esté el otro.

Exceptuase el caso en que el Consejo de Administración ejerza funciones judiciales.

Art. 19. Las Cámaras insulares no pueden deliberar juntas ni en presencia del Gobernador general.

Sus sesiones serán públicas, aun cuando en los casos que exijan reserva podrá cada una celebrar sesión secreta.

Art. 20. Al Gobernador general, por medio de los Secretarios del Despacho, corresponde, lo mismo que á cada una de las dos Oámaras, la iniciativa y proposición de los Estatutos coloniales.

Art. 21. Los Estatutos coloniales sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero á la Cámara de Representantes.

Art. 22. Las resoluciones en cada uno de los dos Cuerpos Colegisladores se toman por pluralidad de votos; pero para votar acuerdos de carácter legislativo se requiere la presencia de la mitad más uno del número total de individuos que lo componen. Bastará, sin embargo, para deliberar la presencia de la tercera parte de los miembros.

Art. 23. Para que una resolución se entienda votada por el Parlamento insular, será preciso que haya sido aprobada en iguales términos por la Cámara de Representantes y por el Consejo de Administración.

Art. 24. Los Estatutos coloniales, una vez aprobados en la forma prescrita en el artículo anterior, se presentarán al Gobernador general por las Mesas de las Cámaras respectivas para su sanción y promulgación.

Art. 25. Los Consejeros de Administración y los individuos de la Cámara de Representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo.

Art. 26. Los Consejeros de Administración no podrán ser procesados ni arrestados sin previa resolución del Consejo, sino cuando sean hallados *in fraganti*, ó cuando el Consejo no se halle reunido; pero en todo caso se dará cuenta á este Cuerpo lo más pronto posible para que determine lo que corresponda. Tampoco podrán los Representantes ser procesados, ni arrestados durante las sesiones sin permiso de la Cámara, á no ser hallados *in fraganti*; pero en este caso y en el de ser procesados ó arrestados cuando estuvieren cerradas las Cámaras, se dará cuenta lo más pronto posible á la de Representantes para su conocimiento y resolución. La Audiencia territorial de Puerto Rico conocerá de las causas criminales contra los Consejeros y Representantes, en los casos y en la forma que determinen los Estatutos coloniales.

Art. 27. Las garantías consignadas en el artículo anterior no se aplicarán á los casos en que el Consejero ó Representante se declare autor de artículos, libros, folletos ó impresos de cualquier clase en los cuales se invite ó provoque á la sedición militar, se injurie ó calumnie al Gobernador general ó se ataque á la integridad nacional.

Art. 28. Las relaciones entre las dos Cámaras se regularán, mientras otra cosa no se disponga, por la ley de Relaciones entre ambos Cuerpos Colegisladores de 19 de Julio de 1837.

Art. 29. Además de la potestad legislativa colonial, corresponde á las Cámaras insulares:

1.º Recibir al Gobernador general el juramento de guardar la Constitución y las leyes que garantizan la autonomía de la colonia.

2.º Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, los cuales, cuando sean acusados por la Cámara de Representantes, serán juzgados por el Consejo de Administración.

3.º Dirigirse al Gobierno central por medio del Gobernador general para proponerle la derogación y modificación de las leyes del Reino vigentes, para invitarle á presentar proyectos de ley sobre determinados asuntos, ó para pedirle resoluciones de carácter ejecutivo en los que interesen á la colonia.

Art. 30. En todos los casos en que, á juicio del Gobernador general, los intereses nacionales puedan ser afectados por los Esta-

tutos coloniales, precederá a la presentación de los proyectos de iniciativa ministerial su comunicación al Gobierno central.

Si el proyecto naciera de la iniciativa parlamentaria, el Gobierno colonial reclamará el aplazamiento de la discusión hasta que el Gobierno central haya manifestado su juicio.

En ambos casos la correspondencia que mediare entre los dos Gobiernos se comunicará a las Cámaras y se publicará en la *Gaceta*.

Art. 31. Los conflictos de jurisdicción entre las diferentes Asambleas municipales, provincial é insular, ó con el Poder ejecutivo, que por su índole no fueran referidos al Gobierno central, se someterán a los Tribunales de Justicia, con arreglo a las disposiciones del presente decreto.

## TÍTULO VI

### De las facultades del Parlamento insular.

Art. 32. Las Cámaras insulares tienen facultad para acordar sobre todos aquellos puntos que no hayan sido especial y taxativamente reservados a las Cortes del Reino ó al Gobierno central, según el presente decreto ó lo que en adelante se dispusiere, con arreglo a lo preceptuado en el art. 2.º adicional.

En este sentido, y sin que la enumeración suponga limitación de sus facultades, les corresponde estatuir sobre cuantos asuntos y materias incumben a los Ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación, Hacienda, y Fomento en sus tres aspectos de Obras públicas, Instrucción y Agricultura.

Les corresponde además el conocimiento privativo de todos aquellos asuntos de índole puramente local que afecten principalmente al territorio colonial; y en este sentido podrán estatuir sobre la organización administrativa, sobre división territorial, provincial, municipal ó judicial; sobre sanidad marítima y terrestre; sobre crédito público, bancos y sistema monetario.

Estas facultades se entienden sin perjuicio de las que sobre las mismas materias correspondan, según las leyes, al Poder ejecutivo colonial.

Art. 33. Corresponde igualmente al Parlamento insular formar los reglamentos de aquellas leyes votadas por las Cortes del Reino que expresamente se le confien. En este sentido le compete muy especialmente, y podrá hacerlo desde su primera reunión, estatuir sobre el procedimiento electoral, formación del censo, calificación de los electores y manera de ejercitar el sufragio; pero sin que sus disposiciones puedan afectar al derecho del ciudadano, según le está reconocido por la ley electoral.

Art. 34. Aun cuando las leyes relativas a la administración de justicia y de organización de los tribunales son de carácter general, y obligatorias, por tanto, para la colonia, el Parlamento colonial podrá con sujeción a ellas dictar las reglas ó proponer a Gobierno central las medidas que faciliten el ingreso, conservación y ascenso en los tribunales locales, de los naturales de la isla, ó de los que en ella ejerzan la profesión de Abogado.

Al Gobernador general en Consejo corresponden las facultades que, respecto al nombramiento de los funcionarios, subalternos y auxiliares del orden judicial y demás asuntos con la administración de justicia relacionados, ejerce hoy el Ministro de Ultramar, en cuanto a la isla de Puerto Rico se refiere.

Art. 35. Es facultad exclusiva del Parlamento insular la formación del presupuesto local, tanto de gastos como de ingresos, y del de ingresos necesario para cubrir la parte que a la isla corresponda en el presupuesto nacional.

Al efecto, el Gobernador general presentará a las Cámaras, antes del mes de Enero de cada año, el presupuesto correspondiente al ejercicio siguiente, dividido en dos partes: la primera contendrá los ingresos necesarios para cubrir los gastos de la soberanía; la segunda, los gastos é ingresos propios de la administración colonial.

Ninguna de las dos Cámaras podrá pasar a deliberar sobre el presupuesto colonial, sin haber votado definitivamente la parte referente a los gastos de soberanía.

Art. 36. A las Cortes del Reino corresponde determinar cuáles hayan de considerarse por su naturaleza gastos obligatorios inherentes a la soberanía, y fijar además cada tres años su cuantía y los ingresos necesarios para cubrirlos, salvo siempre el derecho de las mismas Cortes para alterar esta disposición.

Art. 37. La negociación de los tratados de comercio que afecten a la isla de Puerto Rico, bien se deban a la iniciativa del Gobierno insular, bien a la del Gobierno central, se llevará siempre por éste, auxiliado en ambos casos por Delegados especiales debidamente autorizados por el Gobierno colonial, cuya conformidad con lo convenido se hará constar al presentarlos a las Cortes del Reino.

Estos tratados, si por ellas fueren aprobados, se publicarán como leyes del Reino, y como tales regirán en el territorio insular.

Art. 38. Los tratados de comercio en cuya negociación no hubiere intervenido el Gobierno insular, se le comunicarán en cuanto fueren leyes del Reino, a fin de que pueda en un período de tres meses declarar si desea ó no adherirse a sus estipulaciones. En caso afirmativo, el Gobernador general lo publicará en la *Gaceta* como Estatuto colonial.

Art. 39. Corresponderá también al Parlamento insular la formación del Arancel y la designación de los derechos que hayan de pagar las mercancías, tanto á su importación en el territorio insular como á la exportación del mismo.

Art. 40. Como transición del régimen actual al que ahora se establece, y sin perjuicio de lo que puedan convenir en su día los dos Gobiernos, las relaciones mercantiles entre la Península y la isla de Puerto Rico se regirán por las siguientes disposiciones:

1.ª Ningún derecho, tenga ó no carácter fiscal, y establézcase para la importación ó la exportación, podrá ser diferencial en perjuicio de la producción insular ó peninsular.

2.ª Se formará por los dos Gobiernos una lista de artículos de procedencia nacional directa, á los cuales se les señalará de común acuerdo un derecho diferencial sobre sus similares de procedencia extranjera.

En otra lista análoga, formada por igual procedimiento, se determinarán los productos de procedencia insular directa que habrán de recibir trato privilegiado á su entrada en la Península y el tipo de los derechos diferenciales.

Este derecho diferencial en ningún caso excederá para ambas procedencias de treinta y cinco por ciento.

Si en la formación de ambas listas y en la fijación de los derechos protectores hubiera conformidad entre los dos Gobiernos, las listas se considerarán definitivas y se pondrán desde luego en vigor. Si hubiere discrepancia, se someterá la resolución del punto litigioso á una comisión de Diputados del Reino, formada por iguales partes de puertorriqueños y peninsulares. Esta comisión nombrará su Presidente; si sobre su nombramiento no se llegara á un acuerdo, presidirá el de más edad. El Presidente tendrá voto de calidad.

3.ª Las tablas de valoraciones relativas á los artículos enumerados en las dos listas mencionadas en el número anterior se fijarán de común acuerdo, y se revisarán contradictoriamente cada dos años. Las modificaciones que en su vista proceda hacer en los derechos arancelarios se llevarán desde luego á cabo por los respectivos Gobiernos.

## TÍTULO VII

### Del Gobernador general.

Art. 41. El Gobierno supremo de la colonia se ejercerá por un Gobernador general, nombrado por el Rey, á propuesta del Consejo de Ministros. En este concepto ejercerá como Vicerreal Patrono las facultades inherentes al patronato de Indias; tendrá el

mando superior de todas las fuerzas armadas de mar y tierra existentes en la isla; será Delegado de los Ministerios de Estado, Guerra, Marina y Ultramar; le estarán subordinadas todas las demás Autoridades de la isla, y será responsable de la conservación del orden y de la seguridad de la colonia.

El Gobernador general, antes de hacerse cargo de su destino, prestará en manos del Rey el juramento de cumplirlo fiel y lealmente.

Art. 42. El Gobernador general, como representante de la Nación, ejercerá por sí, y auxiliado por su Secretaría, todas las funciones indicadas en el artículo anterior y las que puedan corresponderle como Delegado directo del Rey en los asuntos de carácter nacional.

Corresponde al Gobernador general como representante de la Metrópoli:

1.º Designar libremente los empleados de su Secretaría.

2.º Publicar, ejecutar y hacer que se ejecuten en la isla las leyes, decretos, tratados, convenios internacionales y demás disposiciones emanadas del Poder legislativo, así como los decretos, Reales órdenes y demás disposiciones emanadas del Poder ejecutivo y que le fueren comunicadas por los Ministerios de que es Delegado.

Cuando á su juicio y al de sus Secretarios del Despacho las resoluciones del Gobierno de S. M. pudieran causar daños á los intereses generales de la Nación ó á los especiales de la isla, suspenderá su publicación y cumplimiento, dando cuenta de ello y de las causas que motiven su resolución al Ministerio respectivo.

3.º Ejercer la gracia de indulto á nombre del Rey, dentro de los límites que especialmente se le hayan señalado en sus instrucciones, y suspender las ejecuciones de pena capital cuando la gravedad de las circunstancias lo exigiesen, ó la urgencia no diere lugar á solicitar y obtener de S. M. el indulto, oyendo en todo caso el parecer de sus Secretarios del Despacho.

4.º Suspender las garantías expresadas en los artículos 4.º, 5.º, 6.º y 9.º, y párrafos primero, segundo y tercero del art. 13 de la Constitución del Estado, aplicar la legislación de orden público y tomar cuantas medidas crea necesarias para conservar la paz en el interior y la seguridad en el exterior del territorio que le está confiado, oyendo previamente al Consejo de Secretarios.

5.º Cuidar de que en la colonia se administre pronta y cumplidamente la justicia, que se administrará siempre en nombre del Rey.

6.º Comunicar directamente sobre negocios de política exterior

con los Representantes, Agentes diplomáticos y Consules de España en América.

La correspondencia de este género se comunicará íntegra y simultáneamente al Ministerio de Estado.

Art. 43. Corresponde al Gobernador general, como Autoridad superior de la colonia y Jefe de su administración:

1.º Cuidar de que sean respetados y amparados los derechos, facultades y privilegios reconocidos ó que en adelante se reconozcan á la Administración colonial.

2.º Sancionar y publicar los acuerdos del Parlamento insular, los cuales les serán sometidos por el Presidente y Secretarios de las Cámaras respectivas.

Cuando el Gobernador general entienda que un acuerdo del Parlamento insular extralimita sus facultades, atenta á los derechos de los ciudadanos reconocidos en el tít. 1.º de la Constitución, ó á las garantías que para su ejercicio les han señalado las leyes, ó compromete los intereses de la colonia ó del Estado, remitirá el acuerdo al Consejo de Ministros del Reino, el cual, en un período que no excederá de dos meses, lo aprobará ó devolverá al Gobernador general, exponiendo los motivos que tenga para oponerse á su sanción y promulgación. El Parlamento insular, en vista de estas razones, podrá volver á deliberar sobre el asunto y modificarlo, si así lo estima conveniente, sin necesidad de proposición especial.

Si transcurrieran dos meses sin que el Gobierno central hubiese manifestado su opinión sobre un acuerdo de las Cámaras que le hubiere sido transmitido por el Gobernador general, éste procederá á su sanción y promulgación.

3.º Nombrar, suspender y separar á los empleados de la Administración colonial, á propuesta de los respectivos Secretarios del Despacho y con sujeción á las leyes.

4.º Nombrar y separar libremente los Secretarios del Despacho.

Art. 44. Ningún mandato del Gobernador general, en su carácter de Representante y Jefe de la colonia, puede llevarse á efecto si no está refrendado por un Secretario del Despacho, quien por este solo hecho se hace de él responsable.

Art. 45. Las Secretarías del Despacho serán cinco:

Gracia y Justicia y Gobernación.

Hacienda.

Instrucción pública.

Obras públicas y Comunicaciones.

Agricultura, Industria y Comercio.

La presidencia corresponderá al Secretario que designe el Go-

bernador genera, el cual podrá también nombrar un Presidente sin departamento determinado.

El aumento ó disminución de las Secretarías del Despacho, así como la determinación de los asuntos que á cada una correspondan, pertenece al Parlamento insular.

Art. 46. Los Secretarios del Despacho pueden ser individuos de la Cámara de Representantes ó del Consejo de Administración, y tomar parte en las discusiones de ambos Cuerpos; pero sólo tendrán voto en aquel á que pertenezcan.

Art. 47. Los Secretarios del Despacho serán responsables de sus actos ante las Cámaras insulares.

Art. 48. El Gobernador general no podrá modificar ó revocar sus propias providencias cuando hubiesen sido confirmadas por el Gobierno, fueren declaratorias de derechos, hubieren servido de base á sentencia judicial ó contencioso administrativa, ó versasen sobre su propia competencia.

Art. 49. El Gobernador general no podrá hacer entrega de su cargo al ausentarse de la isla sin expreso mandato del Gobierno. En casos de ausencia de la capital que le impidieran despachar los asuntos ó imposibilidad de ejercerlo, podrá designar la persona ó personas que hubieren de sustituirle, si el Gobierno no lo hubiese hecho de antemano, ó si en sus instrucciones no estuviera previsto el modo de hacer la sustitución.

Art. 50. El Tribunal Supremo conocerá en única instancia de las responsabilidades definidas en el Código penal que se imputaren al Gobernador general.

De las responsabilidades administrativas en que incurra conocerá el Consejo de Ministros.

Art. 51. El Gobernador general, á pesar de lo dispuesto en los diferentes artículos de este decreto, podrá obrar por sí y bajo su responsabilidad, sin audiencia de sus Secretarios del Despacho, en los siguientes casos:

1.º Cuando se trate de la remisión al Gobierno de los acuerdos de las Cámaras insulares, especialmente cuando entienda que en ellos se atenta á los derechos garantidos en el tít. 1.º de la Constitución de la Monarquía ó á las garantías que para su ejercicio han señalado las leyes.

2.º Cuando haya de ponerse en ejecución la ley de orden público, sobre todo si no hubiere tiempo ó manera de consultar al Gobierno central.

3.º Cuando se trate de la ejecución y cumplimiento de leyes del Reino sancionadas por S. M. y extensivas á todo el territorio español ó al de su Gobierno.

Una ley determinará el procedimiento y los medios de acción que en estos casos podrá emplear el Gobernador general.

## TÍTULO VIII

### Del régimen municipal y provincial.

Art. 52. La organización municipal es obligatoria en todo grupo de población superior á mil habitantes.

Los que no lleguen á esa cifra podrán organizar los servicios de carácter común por convenios especiales.

Todo Municipio legalmente constituido estará facultado para estatuir sobre la instrucción pública, las vías terrestres, fluviales ó marítimas, la sanidad local, los presupuestos municipales, y para nombrar y separar libremente sus empleados.

Art. 53. Al frente de cada provincia habrá una Diputación, elegida en la forma que determinen los Estatutos coloniales y compuesta de un número de individuos proporcional á su población.

Art. 54. La Diputación provincial es autónoma en todo lo referente á la creación y dotación de establecimientos de instrucción pública, servicios de beneficencia, vías provinciales terrestres, fluviales ó marítimas, formación de sus presupuestos y nombramiento y separación de sus empleados.

Art. 55. Tanto los Municipios como las provincias podrán establecer libremente los ingresos necesarios para cubrir sus presupuestos, sin otra limitación que la de hacerlos compatibles con el sistema tributario general de la isla.

Los recursos del presupuesto provincial serán independientes de los del municipal.

Art. 56. Serán Alcaldes y Tenientes de Alcalde los Concejales elegidos por los Ayuntamientos.

Art. 57. Los Alcaldes ejercerán sin limitación alguna las funciones activas de la Administración municipal, como ejecutores de los acuerdos de los Ayuntamientos y representantes suyos.

Art. 58. Tanto los Concejales como los Diputados provinciales serán responsables civilmente de los daños y perjuicios causados por sus actos.

Esta responsabilidad será exigible ante los Tribunales ordinarios.

Art. 59. La Diputación provincial nombrará libremente su Presidente.

Art. 60. Las elecciones de Concejales y Diputados provinciales se harán de manera que las minorías tengan en ellas su legítima representación.]

Art. 61. Las leyes provincial y municipal vigentes en Puerto Rico seguirán rigiendo en cuanto no se opongan á las disposiciones del presente decreto y á las modificaciones introducidas por la *ley Electoral*, mientras el Parlamento colonial no estatuya sobre estas materias.

Art. 62. Ningún Estatuto colonial podrá privar á los Municipios ni á la Diputación de las facultades reconocidas en los artículos anteriores.

## TÍTULO IX

### De las garantías para el cumplimiento de la Constitución colonial.

Art. 63. Todo ciudadano podrá acudir á los Tribunales cuando entienda que sus derechos han sido violados ó sus intereses perjudicados por los acuerdos de un Municipio ó de la Diputación provincial.

El Ministerio fiscal, si á ello fuere requerido por los agentes del Poder ejecutivo colonial, perseguirá igualmente ante los Tribunales las infracciones de ley ó las exlimitaciones de facultades cometidas por los Ayuntamientos y Diputación.

Art. 64. En los casos á que se refiere el artículo anterior, serán Tribunales competentes para las reclamaciones contra los Municipios, la Sala de lo civil de la Audiencia territorial; y para las reclamaciones contra la Diputación provincial, la Audiencia territorial de Puerto Rico en pleno.

Quando se trate de exlimitación de facultades de las referidas Corporaciones, resolverá en Tribunal pleno la Audiencia territorial. De las resoluciones de la Audiencia territorial podrá apelarse al Tribunal Supremo del Reino.

Art. 65. Las facultades concedidas en el art. 63 á todo ciudadano se podrán también ejercer colectivamente por medio de la acción pública, nombrando al efecto apoderado ó representante.

Art. 66. Sin perjuicio de las facultades que le están otorgadas en el tit. 5.º, el Gobernador general, cuando lo estime conveniente, podrá acudir, en su calidad de Jefe del Poder ejecutivo colonial, ante la Audiencia territorial de Puerto Rico, para que ésta dirima los conflictos de jurisdicción entre el Poder ejecutivo colonial y sus Cámaras legislativas.

Art. 67. Si surgiera alguna cuestión de jurisdicción entre el Parlamento insular y el Gobernador general en su calidad de Representante del Poder central, que á petición del primero no fuera sometida al Consejo de Ministros del Reino, cada una de las dos

DOCUMENTO N.º 6

REAL DECRETO DISOLVIENDO EL MINISTERIO DE ULTRAMAR

FUENTE: GACETA DE MADRID, 27 DE ABRIL DE 1898.

Exposición.—Señora: Al someter á la apobación de V. M. en 10 de Febrero último la reforma del Ministerio de Ultramar, atendióse á la necesidad evidente de suprimir gastos públicos innecesarios después de perdidos los dominios de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, y al propósito de conservar solamente un organismo administrativo adecuado para liquidar las consecuencias de la guerra y resolver los asuntos pendientes:

— Reconocióse al propio tiempo que no tenía razón de ser el Ministerio de Ultramar, pero se mantuvo su nombre con carácter temporal, aunque disponiendo que se encargase de su despacho un Ministro de otro departamento, por creer necesaria aquella personalidad jurídica para las negociaciones financieras que autorizaron las leyes de 17 de Mayo y 30 de Junio de 1898 y la liquidación de las mismas.

Pero, á juicio del Ministro que tiene la honra de dirigirse á V. M., ha llegado el momento de adoptar una resolución definitiva, suprimiendo por completo el Ministerio de Ultramar y encargando á los demás departamentos ministeriales, en la parte que á cada uno corresponda, de los asuntos similares, á aquellos que les están encomendados, con las facultades que las leyes habían conferido al Ministerio que se suprime.

Dos motivos fundamentales aconsejan esta resolución. Consiste el primero en que no hay por qué considerar indispensable la subsistencia del Ministerio de Ultramar por el mero hecho de que las expresadas leyes pusieran á su disposición los recursos extraordinarios que autorizaron para las atenciones de la guerra, y haya sido aquel departamento el que llevase á efecto los préstamos realizados, pues transmitiéndose esas facultades y obligaciones al Ministerio de Hacienda al incorporarse al mismo los servicios y asuntos financieros de aquél, queda subrogado en todos sus derechos y compromisos y adquiere la capacidad legal necesaria para practicar la mencionada liquidación.

Por otra parte, suprimida la Hacienda de Ultramar con la supresión de los ingresos que se obtenían en las Antillas y en el Archipiélago filipino, el Tesoro de la Península es el que sufraga en definitiva las obligaciones inexcusables contraídas por cuenta de aquellos presupuestos ó por el Ministerio que los administraba; y siendo esto así, no deben mantenerse más allá de este año económico fórmulas sin realidad alguna, que, no engendrando sino tramitaciones dilatorias, embarazan la acción económica cuando ésta debe ser clara y expedita.

El otro motivo antes indicado es de buen orden administrativo. El despacho de los heterogéneos asuntos procedentes de nuestro antiguo imperio colonial, si ha de hacerse sin demoras y con la competencia técnica debida, no puede confiarse á un solo Centro directivo, que tiene además por principal misión entender en complejas cuestiones financieras, las cuales, por su importancia y urgencia, encierran el mayor interés y absorben todo su tiempo. Para entender en aquellos asuntos con elementos adecuados á su estudio y resolución, conviene remitirlos á los departamentos ministeriales que tienen á su cargo los servicios similares de la Península, con lo cual habrá la necesaria garantía de acierto en los acuerdos, y al dividir el trabajo, se abreviará el término de las incidencias que proceden de nuestra antigua administración de los territorios coloniales.

Fundado en las precedentes consideraciones, el Ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, tiene la honra de someter á la aprobación de V. M. el adjunto Real decreto.



REAL DECRETO.—A propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con el mismo Consejo; en nombre de Mi Augusto Hijo el Rey Don Alfonso XIII, y como Reina Regente del Reino, vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Desde la publicación del presente decreto queda suprimido el Ministerio de Ultramar, y los asuntos y servicios que tiene á su cargo se incorporan á los departamentos ministeriales á que corresponden, en la siguiente forma:

A la Presidencia del Consejo de Ministros, todo lo referente al gobierno y administración de la colonia de Fernando Poo y de las islas Carolinas, Marianas y Palaos, y los incidentes de la Sección de política del Ministerio que se suprime.

Al Ministerio de Gracia y Justicia, los asuntos relativos al orden eclesiástico, los correspondientes á la Administración de justicia, al Registro civil y de la propiedad y al Notariado.

Al Ministerio de Hacienda, los que se relacionan con las contribuciones, rentas é impuestos de las islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas; las resultas de sus presupuestos; las deudas emitidas y pendientes de reconocimiento, liquidación y conversión; los servicios del Estado pendientes de pago; las operaciones de préstamos adquiridos, y las Clases pasivas que debían cobrar sus haberes por aquellas Cajas.

Al Ministerio de Fomento, el Archivo de Indias, el Museo Biblioteca de Ultramar y la Biblioteca del Ministerio que se suprime, con las condiciones previstas, en cuanto á los créditos necesarios, en los arts. 2.º, 3.º y 5.º del Real decreto de 10 de Febrero último, y los asuntos concernientes á la Instrucción pública, á la Agricultura, la Industria, al Comercio, á los servicios contratados con la Compañía Transatlántica, á los transportes terrestres, á las obras públicas, á los montes y minas y á los establecimientos ó instalaciones de cables telegráficos.

Y al Ministerio de la Gobernación, todo lo perteneciente á los ramos de comunicaciones, telégrafos, teléfonos, administración local, provincial y municipal, beneficencia y sanidad, y los asuntos é incidencias correspondientes á los deportados por causas políticas.

Art. 2.º Los asuntos y servicios que se incorporan por el artículo anterior á la Presidencia del Consejo de Ministros y á los Ministerios de Gracia y Justicia, Fomento y Gobernación, se distribuirán y despacharán en la forma que acuerden los Ministros, Jefes de estos departamentos. Los que se encomiendan al Ministerio de Hacienda continuarán despachándose, mientras no se disponga otra cosa, por la Dirección de Hacienda del Ministerio que se suprime, la cual queda, desde luego, incorporada al Ministerio de Hacienda, con la denominación de Dirección general de los asuntos de Ultramar, y como una Sección de la misma el Archivo de aquel departamento, mientras se practican las clasificaciones determinadas por el art. 4.º del Real decreto de 10 de Febrero último.

Art. 3.º Los respectivos Ministros tendrán, en la parte correspondiente á los asuntos y servicios que se incorporan á las dependencias de su cargo, las facultades y obligaciones que al Ministerio de Ultramar le están señaladas en las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones por que se rigieron los diferentes ramos y servicios, entendiéndose comprendidas en las expresadas facultades y obligaciones las que respectivamente le reservan é imponen los contratos de servicios públicos que se hallan en curso de ejecución.

Art. 4.º La Dirección de los asuntos de Ultramar pondrá desde luego á disposición de los respectivos departamentos los asuntos ó expedientes en tramitación, y á la mayor brevedad posible todos aquellos que, estando ya ultimados, existan en las dependencias que los tuvieron á su cargo. Asimismo remitirá á dichos departamentos los expedientes, datos y documentos del Archivo, que queda á su cargo, que puedan ser necesarios para el despacho de los asuntos de que trata el art. 1.º Los expresados departamentos ministeriales podrán hacer los pedidos directamente á la mencionada Dirección.

Las dudas que se ofrezcan para el cumplimiento de este decreto se resolverán por el Presidente del Consejo de Ministros, que en su día dará cuenta de él á las Cortes.

Dado en Palacio á veinticinco de Abril de mil ochocientos noventa y nueve.—MARÍA CRISTINA.—El Presidente del Consejo de Ministros, *Francisco Silvela*.